El manejo de los recursos de uso común: derechos indígenas, desarrollo económico e identidad

Leticia Merino y Jim Robson (Compiladores)

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C. / The Christensen Fund
Fundación Ford / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Instituto Nacional de Ecología

El manejo de los recursos de uso común: derechos indígenas, desarrollo económico e identidad

Leticia Merino y Jim Robson
(Compiladores)

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C.
The Christensen Fund
Fundación Ford
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Instituto Nacional de Ecología

Copyrighted material

DR © 2006 CONABIO, The Christensen Fund, Fundación Ford, SEMARNAT, INE

Coordinación editorial, diseño de interiores
y formación: Raúl Marcó del Pont
Corrección de estilo: Raúl Marcó del Pont con el apoyo
de Ma. Teresa Ruiz Ramírez y Susana Escobar Maravillas
Revisión técnica: Jim Robson
Portada: Álvaro Figueroa
Foto de la portada: Claudio Contreras Koob
Edición para internet: Susana Escobar Maravillas

ISBN: 968-817-765-2
Impreso y hecho en México/Printed in Mexico

Copyrighted material

Índice

Presentación 9
Elinor Ostrom

Prólogo 11

Abreviaturas y siglas 14

Introducción temática. Los derechos indígenas y los recursos de uso común: tierra, gobernanza, desarrollo e identidad 16
Vincenzo Mario Lauriola y Elaine Moreira

Las dimensiones sociopolíticas de la tenencia de la propiedad común indígena en el sur de Belice 25
Emma Caddy

Un esquema comunitario para medir el éxito del desarrollo económico de los pueblos indígenas forestales de Canadá 42
Peggy Smith

Un modelo de recursos comunitarios: sistemas de propiedad intelectual, conocimiento tradicional y la autoridad global legal de la comunidad local 58
Johanna Gibson

El manejo de los recursos de uso común: derechos indígenas, desarrollo económico e identidad. Temas emergentes, conclusiones y recomendaciones 71
Peggy Smith

Acerca de los autores 76

Copyrighted material

Copyrighted material

Presentación

Elinor Ostrom

Título original: Foreword
Traducción al español: María Teresa Ruiz Ramírez

Es un placer para mí escribir el prólogo para este conjunto de excelentes instrumentos de referencia. Al hacerlo, regresan a mi mente agradables e intensos recuerdos de la Décima Conferencia Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad (IASCP, por sus siglas en inglés) que tuvo lugar en Oaxaca, México, en agosto de 2004. Las reuniones fueron muy concurridas por académicos de todas partes del mundo, por hacedores de políticas, por voluntarios y personal de muchas comunidades, por miembros de comunidades indígenas, y por estudiantes. Los intercambios multidisciplinarios y en diversidad de lenguas que surgieron durante las sesiones, y en las fabulosas instalaciones donde se llevaron a cabo las reuniones, fueron intensos, amenos y emocionantes. Todos regresamos de la Conferencia enriquecidos por nuevos hallazgos y motivados para realizar un mejor trabajo a futuro.

Son muchos los libros publicados por académicos que se centran primordialmente en temas científicos de interés exclusivo para una disciplina. Estos cuatro libros difieren de manera significativa de otras publicaciones realizadas después de una conferencia. Los artículos están escritos por expertos, quienes abordan temas amplios cuyo interés entrecruza disciplinas científicas y diversas regiones del mundo, y resultan de sustancial importancia para los ciudadanos y los hacedores de políticas en todas partes del orbe. Si los científicos han de impactar en el mundo de las políticas, es necesario contar con esfuerzos esenciales como éste para ofrecer síntesis legibles que documenten descubrimientos importantes y sus implicaciones para las políticas.

En este libro sobre *Derechos indígenas, desarrollo económico e identidad*, Caddy se centra en los mayas de Belice y concluye que, debido a la inexistencia de una voz unificada, los pueblos mayas han perdido terreno en la lucha por defender su propiedad común y su conocimiento indígena. En su artículo, P. Smith discute el hecho de que los derechos indígenas no son un concepto estático que describe el pasado, sino que deben desarrollarse a lo largo del tiempo por los mismos pueblos indígenas por medio del trabajo con regímenes de gobernanza en múltiples ámbitos. Gibson cuestiona si la ley internacional, que ha evolucionado en torno a los derechos de propiedad intelectual, puede utilizarse para proteger tanto el conocimiento como los derechos de propiedad indígena. Su respuesta es "no", así que propone una nueva organización dentro de las Naciones Unidas que trabaje para proteger los derechos indígenas. P. Smith presenta un análisis a manera de conclusión en el cual revisa varios puntos de vista para examinar los derechos indígenas e insta a IASCP a continuar el diálogo que floreció en el marco

Copyrighted material

de las reuniones en Oaxaca, entre los académicos dedicados a la propiedad común y los pueblos indígenas.

Todos estamos inundados por un exceso de publicaciones que anegan nuestras bandejas de entrada, tanto electrónicas como en papel, y tenemos que tomar difíciles decisiones para elegir cuáles tenemos posibilidad de leer. Estos libros ofrecen, en sí mismos, excelentes resúmenes de una gran cantidad de investigaciones escritas por autoridades en la materia, que conocen bien este campo.

¡Les recomiendo que coloquen estos libros donde tengan la certeza de leerlos!

Copyrighted material

Prólogo

Este volumen es uno de cuatro libros elaborados para dar seguimiento a la Décima Conferencia Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad (IASCP), celebrada los días 9 a 13 de agosto de 2004 en Oaxaca, sur de México.

Un breve análisis corroboró que esta conferencia IASCP ha sido la de mayor participación y diversidad geográfica que se haya organizado hasta el momento, lo que testifica la importancia global de IASCP y la relevancia de los temas abordados. La Conferencia conjuntó una nueva configuración de conocimientos en las áreas disciplinaria, institucional, regional y generacional, produciendo diversos análisis sobre su relevancia directa y contemporánea para las instituciones e individuos responsables de crear políticas e introdujo nuevos tópicos para debate y análisis específico en un acontecimiento IASCP.

Desde la perspectiva regional, la conferencia contó con la mayor participación latinoamericana que hasta ahora haya tenido cualquier sesión IASCP. De tal suerte, dio voz importante a las inquietudes y problemas latinoamericanos pertinentes al uso y la gobernanza de recursos de uso común en la era de la globalización. En consecuencia, enfatizó la centralidad del estudio de los Recursos de propiedad común (RPC) en el programa de debates sobre el manejo de recursos en América Latina y países en desarrollo, elevó el perfil de la erudición latinoamericana en el debate IASCP y al mismo tiempo, alertó al cuerpo de conocimientos sobre el valor de IASCP como vehículo para la colaboración internacional.

Ante semejante logro, como organizadores de IASCP 2004 nos pareció de extraordinaria importancia que se hiciera un esfuerzo concertado para dar seguimiento a la Conferencia con una serie de proyectos posteriores a corto, mediano y largo plazo. Este conjunto de cuatro publicaciones es resultado del proyecto a largo plazo para producir una serie de instrumentos de referencia de avanzada, fundamentados en los temas abordados en la conferencia de Oaxaca que fueron considerados más interesantes y pertinentes. Esperamos que estas publicaciones: fomenten el intercambio de conocimiento entre distintas disciplinas, regiones, áreas de estudio y tipos de recursos; promuevan políticas y diseños institucionales que fortalezcan el desarrollo sostenible y las estrategias para el manejo sostenible de recursos; y sean el fundamento de una estructura más permanente para el estudio de recursos comunes en América Latina y en idioma español.

Esto último tiene especial importancia porque, no obstante los recursos comunes desempeñan un papel sustancial en la vida rural latinoamericana, su estudio entre los especialistas de la región todavía no está lo

Título original: A Word from the Editors
Traducción: José Ignacio Rodríguez Martínez
Coordinación y cotejo de la traducción: Ma. Teresa Ruiz Ramírez

Copyrighted material

suficientemente desarrollado. Mas aún, la mayoría de los textos sobre recursos de uso común sólo está disponible en inglés y son muy pocas las publicaciones en español, aun cuando América Latina sea el tema medular. Por ello, las cuatro publicaciones se han elaborado en inglés y español, haciendo un esfuerzo especial para distribuir los textos en toda América Latina.

Como se mencionó, estos cuatro instrumentos de referencia abarcan lo que consideramos los temas más interesantes y relevantes derivados de los debates durante la conferencia: Pago por servicios ambientales; Conservación de la biodiversidad; Mercados, cadenas productivas y certificación, y Derechos indígenas, desarrollo económico e identidad. Estamos ciertos que dichos temas son trascendentales para el proceso contemporáneo de creación de políticas y que la teoría e investigación en RPC brinda una perspectiva novedosa e importante a la gobernanza de recursos naturales en el nuevo siglo.

Los temas fueron seleccionados con base en un análisis de los informes del panel de la conferencia, los resúmenes temáticos entregados en la ceremonia de clausura y en la retroalimentación y las evaluaciones de los participantes. Creemos que estos temas son de vital importancia para muchos de los problemas y desafíos pertinentes al manejo de recursos naturales y que el trabajo aquí presentado es sólo un atisbo de la riqueza y relevancia de algunas de las investigaciones más interesantes que hoy se realizan en el campo del estudio RPC.

En cada tomo, la primera sección proporciona información introductoria sobre el tema de análisis, su relevancia para el estudio RPC, una descripción de los aspectos más pertinentes al tema y analizados en la conferencia IASCP 2004, así como una introducción de los tres artículos reseñados. Estos artículos no son simples reproducciones sobre trabajos presentados durante la conferencia, sino que han sido modificados para crear textos claros y concisos, no excesivamente técnicos y lo bastante accesibles para ser utilizados y asimilados por una gran variedad de actores. Además, los artículos de cada publicación están vinculados conceptual y temáticamente de manera que se complementen como parte de la misma herramienta referencial. La última sección de cada tomo analiza los aspectos clave que emergen de cada artículo y trata de llegar a un conjunto de conclusiones y recomendaciones principales que proporcionen indicadores para futuras investigaciones y políticas dirigidas al tema en cuestión.

Agradecimientos

Los siguientes textos son, en gran medida, producto de una importante inversión en acción colectiva y queremos aprovechar la oportunidad para agradecer a todos cuantos han sido responsables de concretizar este proyecto.

En primer término, queremos hacer un reconocimiento muy especial a nuestro estupendo equipo de expertos temáticos, quienes participaron en: la evaluación y selección de los artículos señalados para inclusión en estos libros, y son autores de las excelentes introducciones temáticas y secciones concluyentes que dan cierre a cada tomo de estas publicaciones. Estas personas son: David Bray, Daniel Klooster, Augusta Molnar, Peggy Smith, Heidi Wittmer, Susan Kandel y Hernán Rosa (PRISMA), Vincenzo Lauriola, Elaine Moreira y Victoria Edwards. Sin su asesoría, generoso apoyo, puntualidad y experto comentario, estos libros jamás se habrían elaborado o ciertamente, no serían tan buenos como son. También expresamos nuestro profundo agradecimiento a Elinor Ostrom, por su apoyo para el proyecto y por haber proporcionado a estas publicaciones un prólogo que abre bellamente cada uno de los presentes volúmenes.

En segundo término, nuestro agradecimiento a todos los autores de los artículos reseñados, por su apoyo continuo para el proyecto, espíritu de colaboración y disposición a mostrarse flexibles cuando llegó el momento de editar sus trabajos. También queremos agradecer a todos aquellos que

Copyrighted material

amablemente nos proporcionaron fotografías e imágenes para enriquecer la imagen gráfica de las publicaciones.

Desde la perspectiva editorial, hay numerosas personas con quienes estamos agradecidos y que fueron indispensables para la edición y traducción de los textos, así como para el diseño y formato de estos libros. En primer término, agradecemos mucho la labor de María Teresa Ruiz Ramírez, quien además de traducir algunos artículos, se hizo cargo de coordinar la traducción y edición de todos los textos en español con su equipo de traductores: José Ignacio Rodríguez Martínez, Adriana Villagra Peña, Fátima Andreu Marín y Ayari Pasquier Merino. Teresa y su equipo trabajaron arduamente para garantizar que las versiones en español fueran lo más fieles posibles a la contraparte en inglés. En cuanto al diseño y formato de estos libros, debemos agradecer a Raúl Marco del Pont Lalli, director de publicaciones del Instituto Nacional de Ecología (INE) del gobierno mexicano, quien es responsable de haber conjuntado estos textos en tomos de gran atractivo.

Por último, pero no por ello menos importante, debemos agradecer a nuestros patrocinadores —la Fundación Ford (Deborah Barry, Funcionaria de Programas), la Fundación Christensen (Enrique Salmón, Funcionario de Programas), el Instituto Nacional de Ecología (INE) y el Consejo Civil para la Silvicultura Sostenible (CCMSS; Sergio Madrid, director ejecutivo)— por todo su apoyo, tanto financiero como administrativo, el cual ha sido absolutamente crucial. Estas organizaciones dieron su apoyo a IASCP 2004 desde sus inicios y su participación también ha sido indispensable para el éxito de todo el trabajo pertinente a la conferencia en los últimos años, una labor que se remonta a principios de 2003 y culmina con éste, el más reciente proyecto, a casi tres años de distancia: las publicaciones derivadas de la Conferencia.

Queremos manifestar un último agradecimiento a Michelle Curtain, directora ejecutiva de IASCP y Alyne Delaney, co-editora de la publicación trimestral oficial de la Asociación, el *CPR Digest*, por su ayuda para publicitar estos libros y hacerlos llegar al público más extenso posible.

¡Disfrútenlos!

Leticia Merino Pérez y Jim Robson

Copyrighted material

Abreviaturas y siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBD	Convention on Biological Diversity
CCFM	Criteria and Indicators of Sustainable Forest Management
CDB	Convención sobre la Diversidad Biológica
CET	Conocimiento ecológico tradicional
CIDA	Canadian International Development Agency
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CPPCR	Convention for the Promotion and Protection of Community Resources (Convenio para la Promoción y Protección de los Recursos Comunitarios)
ESTAP	Environmental and Social Technical Assistance Project (Proyecto de asistencia técnica ambiental y social)
GIS	Geographic Information Systems
GoB	Government of Belize
IACHR	Inter-American Commission on Human Rights
IASCP	International Association for the Study of Common Property (Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva)
ICC	Indigenous Circumpolar Conference
ICJ	International Court of Justice
IDB	Inter-American Development Bank

Copyrighted material

ILO	International Labour Organization
ILRC	Indian Law Resource Centre
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazonia
KCB	K'ekchi Council of Belize
MCMMP	Maya Co-Management Mapping Project
MFS	Manejo Forestal Sostenible
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NGO	Non-governmental Organization
OAS	Organization of American Status
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
PUP	Partido Unido del Pueblo
SFM	Sustainable Forest Management
TAA	Toledo Alcaldes' Association
TCGA	Toledo Cacao Growers' Association
TEK	Traditional Ecological Knowledge
TMCC	Toledo Maya Cultural Council
TMWC	Toledo Maya Women's Council
TRIPS	Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights (Acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio)
UN	United Nations
UNCRP	United Nations Community Resources Programme (Programa de Recursos Comunitarios de Naciones Unidas)
UNPFII	United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas)
VCA	Village Council Act (Acta del Consejo de Pueblo)
VCAT	Village Council's Association-Toledo
WTO	World Trade Organization

Copyrighted material

El manejo de los recursos de uso común: derechos indígenas, desarrollo económico e identidad

Introducción temática

Los derechos indígenas y los recursos de uso común: tierra, gobernanza, desarrollo e identidad

Vincenzo Mario Lauriola y
Elaine Moreira

Título original: Thematic Introduction. Indigenous Rights and the Commons: Land, Governance, Development and Identity
Traducción: José Ignacio Rodríguez Martínez
Coordinación y cotejo de la traducción: Ma. Teresa Ruiz Ramírez

Durante la Décima Conferencia Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Común (IASCP), Nelson Lemus Cruz hizo llorar a muchos al describir la lucha y resistencia ancestral del pueblo paez de Colombia. Aunque única, la historia de la determinación de los paez por proteger sus tierras es común a muchos otros pueblos indígenas de todo el mundo. En su deseo de cumplir el sagrado deber de custodiar sus tierras, este grupo ha enfrentado incursiones estatales, invasiones de guerrilleros durante la guerra civil y el terrorismo de los traficantes de drogas. A pesar de ello, persisten en hacer válida su custodia y las leyes consuetudinarias. El relato de Lemus Cruz sirvió para enlazar las historias de muchos otros pueblos indígenas en la conferencia IASCP. Todas esas voces, hablando directamente por boca de los indígenas participantes o indirectamente a través de los resultados de estudios académicos, pusieron de manifiesto la tremenda diversidad de experiencias únicas, así como algunos aspectos críticos y comunes a la lucha por el reconocimiento y la supervivencia de los derechos indígenas.

Aunque los asuntos indígenas han formado parte de los programas de conferencias IASCP anteriores, ésta fue la primera en la cual los derechos indígenas se convirtieron en un tema independiente. Dado el antecedente histórico de la lucha de las etnias mexicanas por mantener la propiedad y manejar sus tierras, situación que comparten otros pueblos indígenas latinoamericanos, no sorprende que los organizadores de la conferencia de Oaxaca adoptaran dicho tema. Hubo representantes indígenas de América Latina (Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, México, Panamá, Perú y Venezuela), América del Norte (Canadá y Estados Unidos), Asia y Oceanía (Australia, Bangladesh, India, Indonesia y Nepal) y África (Zambia y Zimbabwe).

Desde el punto de vista cualitativo, evaluar el efecto de las discusiones de este tema no resulta sencillo: es necesario un gran esfuerzo para leer las valiosas y diversas contribuciones proporcionadas, sintetizar y extraer las ideas centrales comunes a la mayoría de las experiencias y estudios presentados. Sin embargo, tal es la finalidad de esta publicación.

El título mismo, *Derechos indígenas, desarrollo económico e identidad* intenta poner en perspectiva este esfuerzo. ¿Por qué resulta relevante el tema de los derechos indígenas para la interrelación entre grupos étnicos y recursos de uso común? Consideramos que el uso de los recursos comunes por los grupos de todo el mundo para sostener su subsistencia física, social y cultural, tiene una relación directa y profunda con el concepto de derechos que incluye aspectos clave como

Copyrighted material

tierra, gobernanza y conocimiento, desarrollo e identidad. También consideramos que sólo si exploramos estos aspectos podremos informarnos y entender la manera como los pueblos indígenas enfrentan estos tiempos de cambio global, encaran nuevos y añejos desafíos, y aprovechan las oportunidades que se les presentan.

Los derechos son decisivos para la relación entre los pueblos indígenas y la propiedad común. Son cruciales externamente para la lucha de los pueblos indígenas, tanto al interior como en contra de las naciones Estado cuyo sistema legal –que justifica y promueve históricamente el monopolio del poder, la fuerza y el uso de la coerción en nombre de una ley escrita– no es compartido por las tradiciones culturales y las cosmovisiones de los pueblos indígenas. Los regímenes, reglas e instituciones de propiedad común, tienen poca cabida dentro de los sistemas legales de las modernas naciones Estado, que están dominados por la expansión de la regulación estatal central y los procesos de privatización internos o globales. La manera como las modernas naciones Estado tratan al suelo, convirtiendo en simple mercancía una de las bases fundamentales para la existencia e identidad humana, es esencialmente ajena a las culturas indígenas. Para éstas, la tierra no pertenece a los seres humanos y éstos no heredan la tierra: son las personas quienes pertenecen a la tierra y sólo la toman prestada a sus hijos. Es por esto que no reconocen la propiedad privada de la tierra que habitan, ni desean organizar sus territorios para formar una nación Estado. No pasa un día sin que deban enfrentar la llegada de una cerca o la amenaza de un cierre de sus tierras, recursos naturales o culturales, incluso de sus propios cuerpos y del conocimiento tradicional.

Las presiones sobre los recursos de uso común indígenas se originaron como actividades económicas depredadoras que codiciaban la madera de los bosques o los minerales del subsuelo y el petróleo de las tierras tradicionales. Luego comenzaron a enmascararse como promesas políticas de desarrollo en el nombre de los intereses, las prioridades y estrategias de la Nación, separándolos de las tierras tradicionales para dar paso a ranchos ganaderos, caminos, ciudades o cuencas hidroeléctricas. Hoy, hacen falta nuevas cercas para desarrollar nuevos mercados productivos. En vez de motosierras, buldózeres y concreto, los nuevos muros se ocultan detrás de banderas ambientalistas armadas con papeles: mapas para promover la creación de parques de conservación intocables; leyes y contratos que introducen reglamentos estatales y de mercado al acceso y uso del agua, la biodiversidad y el conocimiento tradicional. El concepto de derechos y la lucha por contar con un sistema propio de derechos fundamentado en regímenes de propiedad común, vivos en las costumbres y tradiciones culturales, que sea reconocido y respetado por las naciones estado y la comunidad internacional, es fundamental para que los pueblos indígenas puedan responder a estas presiones externas.

Los derechos también son cruciales internamente en cuanto a que permiten que las comunidades indígenas desarrollen, mantengan y actualicen permanentemente una gran variedad de reglas consuetudinarias tácitas e instituciones para la apropiación, el uso y manejo colectivo de los recursos naturales. Dichas reglas e instituciones, a lo largo de la historia, han demostrado su sostenibilidad a largo plazo gracias a una asombrosa flexibilidad en la forma como responden a los cambios internos y externos. Han representado, y a menudo aún representan, la base misma de la gobernanza indígena. Hoy día, los sistemas de gobernanza indígena también encaran retos y riesgos. Uno de estos es su falta de visibilidad, lo cual los vuelve frágiles no sólo por las presiones externas y la escasez de reconocimiento externo, sino debido a razones más internas. Las comunidades indígenas están experimentando procesos de modernización y cambios de estilo de vida que requieren de tiempo y espacio alejados de los mecanismos tradicionales de transmisión de conocimientos entre generaciones. Al mismo

Copyrighted material

tiempo, el crecimiento demográfico reduce la capacidad del conocimiento tradicional para proporcionar soluciones sostenibles al acceso de alimento y los problemas de producción, incrementando el atractivo de los modelos de producción blancos, las tecnologías y los sistemas de valor modernos. El desarrollo, a pesar de los nuevos y elegantes calificativos que se le han añadido: sostenible, centrado en sí mismo, equitativo, socialmente justo y demás, sigue enfocado fundamentalmente en el crecimiento económico, lo que genera profundas contradicciones socioculturales. Surgen conflictos intergeneracionales y las comunidades indígenas luchan por mantener sistemas de gobernanza basados en la propiedad común y la cohesión sociocultural interna con miras a construir puentes entre el pasado, el presente y el futuro, reconstruir y modernizar tradiciones e identidades basadas en valores comunitarios y reglas e instituciones para el manejo de los recursos comunes.

En la práctica, estos dos ámbitos diferenciados (reconocimiento externo de los derechos indígenas a la propiedad común y eficacia del sistema de gobernanza interna) están inextricablemente vinculados. Esto pudo observarse en muchas presentaciones del tema indígena en Oaxaca. Me referiré sólo a unos ejemplos de las sesiones sobre los indios del Amazonas brasileño. El caso de Brasil es interesante pues, aunque a partir de lo que el especialista en leyes indígenas, Carlos Marés, define como un "concepto circular", la Constitución federal prácticamente define las tierras indígenas como propiedad común, pero también reconoce la jurisdicción indígena sobre éstas. Por un lado, esta estructura legal ha sido crítica para demarcar territorios indígenas, reservar 12.5% de Brasil (1,063,863 km^2) para uso exclusivo permanente de una población indígena aproximada de 427,000 brasileños, sin duda, una situación positiva para los pueblos indígenas del país. Sin embargo, si una estructura externa legal y política es condición necesaria para la existencia y eficacia de los sistemas de derechos indígenas basados en la propiedad común (condición que comparten las realidades y casos de estudio de muchos países, aspecto claramente ilustrado en el artículo de Emma Caddy sobre Belice, que se incluye en este libro), para que sean sostenibles también es necesario que dichos sistemas sean complementados por una gobernanza indígena, es decir, costumbres, usos y tradiciones propias, como reconoce la Constitución brasileña, que resista las poderosas presiones de los cercados de propiedad estatal y privada.

Según sus propias palabras y conceptos, éstas fueron las historias relatadas por la mayoría de los presentadores indígenas amazónicos de Brasil en Oaxaca. Tras describir las dificultades del contacto y los conflictos sobre demarcación de tierras, muchas presentaciones se centraron en los obstáculos externos e internos actuales para mantener vivos y operativos los sistemas de derechos indígenas basados en la propiedad común. Externamente, incluso con la garantía constitucional de sus límites, las actividades ilegales y depredadoras de tala, pesca, minería, represado y monocultivo están vigentes en la historia de las tierras indígenas de la Amazonia brasileña. Internamente, muchas de las presentaciones apuntaron hacia las experiencias y los retos de reconstruir reglas y actividades productivas para manejo de recursos naturales basados en la propiedad. Nino Fernandes, del pueblo tikuna, del estado de Amazonas, describió los esfuerzos de su gente para impedir que los fuereños practiquen la pesca depredadora en sus ríos y lagos tratando, simultáneamente, de establecer e implantar un programa de manejo de pesca el cual permita que las poblaciones de peces recuperen sus niveles previos a la invasión, proyecto que también requiere del desarrollo de alternativas para cría de especies de consumo a corto plazo. Después de narrar las consecuencias del contacto con grupos externos (a fines de la década de 1960, la mitad de la población pereció a causa de enfermedades), Almir Narayamoga, del pueblo surui, del estado de Rondonia, describió los esfuerzos actuales para desarrollar un plan de manejo ambiental formal

Copyrighted material

para las tierras indígenas locales consistente en la interacción de conocimiento tradicional y la experiencia técnica. Alvino da Silva, del pueblo macuxi, del estado de Roraima, relató una situación semejante a la de Almir en la difícil tarea de reconstruir un sistema de gobernanza ambiental entre las comunidades macuxi, wapichana y taurepang. En este caso, la reciente expulsión de invasores dejó un vacío en las reglas de manejo de tierras y recursos naturales que las comunidades ahora tratan de llenar y reconstruir.

Algunos relataron otras historias que se referían más a los sistemas tradicionales de uso y manejo de recursos comunes. Crisanto Rudos Tzemerey'wá, del pueblo xavante, del estado de Mato Grosso, describió el sistema tradicional de caza colectiva en la sabana de su gente, misma que aún se practica en algunas áreas. Su relato resaltó que todavía existen y funcionan las instituciones indígenas de gobernanza común, aunque cada vez están más cercadas por ranchos ganaderos y monocultivos de soja, así como por las consecuencias culturales derivadas de un siglo de contacto violento con fuereños. La historia de Henrique Aleuta Gimenes, de los ye'kuana que viven en la que oficialmente fuera demarcada como tierra indígena de los yanomami, en el estado de Roraima, fronterizo con Venezuela, también difirió de los demás. Al vivir en un área aislada contigua a la del pueblo, de la familia yanomami, su pueblo no experimentó el contacto debido a la invasión de su territorio, situación común a la mayoría de los pueblos y participantes restantes. Desde la perspectiva ye'kuana, la frontera exterior no se materializó como colonizadores blancos, sino en el contexto de las relaciones interétnicas con un pueblo indígena distinto. Al mostrar los mapas participativos del río Auaris, trazados mentalmente por tres generaciones de ye'kuana, Henrique describió los sofisticados y complejos conjuntos de reglas que desarrollara su comunidad mediante negociaciones con los vecinos sanuma, a fin de compartir una tierra común y reconocer mutuamente áreas de uso exclusivo para que las dos tribus practiquen agricultura, caza, pesca y recolección. Al mismo tiempo, resaltó la fragilidad de dichas reglas en el actual contexto de cambio intergeneracional y cultural debido a que, tras la introducción de la educación formal en la comunidad, los jóvenes ya no aprenden de los mayores como hicieran anteriormente y en consecuencia, se está erosionando el conocimiento tradicional.

Durante toda la Conferencia, el tema de los derechos indígenas emergió no sólo como un elemento crucial, sino como uno de los aspectos más difíciles de abordar y comprender por los investigadores.

Reconocimiento de los derechos indígenas y gobernanza

Un reconocimiento importante fue que los derechos indígenas, particularmente los fundamentados en sistemas de propiedad común, varían mucho entre las distintas naciones estado. En algunos países, los sistemas de derechos indígenas son instituciones nacionales reconocidas; en otros se concede un reconocimiento infraconstitucional a los sistemas de uso de recursos naturales y/o tierras de propiedad común; en tanto que otros más no hacen reconocimiento alguno. Derechos y gobernanza están inextricablemente ligados: si los sistemas de derechos indígenas no reciben un sólido reconocimiento, es poco probable que la gobernanza indígena mantenga su eficacia. Sin duda, uno de los problemas principales consiste en reconciliar, o por lo menos garantizar, la coexistencia entre los derechos indígenas basados en la propiedad común y la propiedad estatal y privada. Algunos insistieron en la necesidad de mejorar el diálogo entre las instituciones de gobernanza indígena y el Estado, bien en diferentes niveles de la administración pública, en la adecuada definición de políticas públicas específicas o bien, mediante mecanismos institucionales de punto intermedio para la negociación y el manejo de conflictos. No obstante, el tema de cómo dar margen para la representación, presencia

Copyrighted material

y peso eficaces de los pueblos indígenas como actores principales, y no meros espectadores, en el terreno global, espacio tradicionalmente ocupado por las naciones estado y cada vez más dominado por las corporaciones trasnacionales, también fue incluido en el programa. En esta "búsqueda de un camino medio", la demanda de mayor reconocimiento para los mecanismos de representación colectiva y la necesidad de generalizar la aplicación operativa de los principios guía como el derecho al consentimiento libre, pleno e informado, la participación, la compensación justa y los beneficios compartidos, fueron puestos de relieve como propuestas principales.

Conservación

Los pueblos indígenas de todo el mundo aún sufren las consecuencias de las políticas de conservación llevadas a cabo de forma vertical (de arriba abajo)*, que siguen centradas en áreas protegidas intocables. Aunque en todo el mundo se han invertido abundantes esfuerzos y recursos para crear artificialmente versiones de la vida real del moderno mito de la naturaleza salvaje y sin seres humanos, los pueblos aborígenes son los perdedores del juego de la conservación. En primer lugar, porque al crear parques en tierras indígenas, de pronto pasan de ser comanejadores responsables de un recurso común a cazadores furtivos o invasores ilegales que deben ser enjuiciados o expulsados. En segundo lugar, porque no se da un valor ni se paga un beneficio por el tradicional servicio de etnoconservación que estos grupos siempre han proporcionado gratuitamente. En el mejor de los casos, los proyectos de conservación ofrecen compensación a los pueblos indígenas locales a cambio de renunciar a sus derechos de uso y prácticas tradicionales. Sin embargo, desde la perspectiva de los pueblos indígenas y a la luz de los estudios sobre etnoconservación basados en la propiedad común, resulta cada vez más evidente que la conservación sostenible es consecuencia de la autodeterminación y la gobernanza de los pueblos indígenas y se sustenta en el conocimiento tradicional, la ley consuetudinaria y la propiedad común; la biodiversidad tiene estrecha correlación con la diversidad cultural; y los sistemas indígenas de conocimiento, manejo y gobernanza, hoy invisibles e ignorados, están amenazados por políticas de conservación tradicionales que no toman en cuenta las necesidades de las comunidades locales.

Desarrollo

Aplicadas a las sociedades indígenas, las engañosas realidades, falacias y limitaciones conceptuales de la ideología del desarrollo y la estructura teórica, cada día más evidentes en nuestras sociedades y economías, se vuelven de lo más notorias y flagrantes. Algunas presentaciones cuestionaron la pertinencia de evaluar el desarrollo de los pueblos indígenas dentro de un estrecho enfoque económico, como la medición de empleos formales e ingreso monetario, ya que no impone un valor al bienestar de la comunidad, la supervivencia cultural y los mecanismos informales de solidaridad. Nadie discute que la mayoría de los pueblos indígenas del mundo viven al margen de las economías formales de sus países enfrentando la inequidad social y económica, de allí que el desarrollo económico sea un aspecto esencial. Pero esto no significa que los indicadores estándar para medir la pobreza, por ejemplo, revelen mucho del bienestar social de las sociedades indígenas. Mientras que un reclamo más frecuente fue el de equidad y justicia para los pueblos indígenas en cuanto a compartir los beneficios del uso y desarrollo de recursos naturales, el mensaje más claro fue que los pueblos indígenas desean tomar decisiones propias acerca del desarrollo económico adecuado, incluyendo las medidas para aliviar la pobreza que hoy proclaman las

* *N. del T.* En inglés se utiliza el término *top-down* para referirse a políticas o iniciativas impulsadas por los gobiernos federales o estatales sin la participación u opinión de los habitantes de la localidad donde éstas serán implantadas y les afectarán.

Copyrighted material

agencias de desarrollo. Las comunidades indígenas no se oponen necesariamente a participar en sistemas económicos más amplios ni a integrarse al mercado, sólo quieren ser ellas quienes decidan la forma como han de transformar sus economías e instituciones. Nuevas iniciativas económicas, pertinentes a la protección ambiental y los servicios ecológicos, son consideradas oportunidades que corresponden bien a sus posturas tradicionales de resguardo de tierras. Mucho dependerá del formaro en que sean desarrolladas: bien como nuevos servicios de mercado o nuevas políticas públicas.

Los artículos seleccionados

Con apego a las premisas anteriores, los artículos incluidos en esta publicación fueron seleccionados en un intento de proporcionar una visión general de algunos de los asuntos que surgieron como críticos y representarivos de los casos de estudio y los debates conceptuales de la conferencia IASCP 2004 de Oaxaca.

El artículo "Las dimensiones sociopolíticas de la tenencia de la propiedad común indígena en el sur de Belice", de Emma Caddy, analiza las condiciones externas para la viabilidad a largo plazo de los sistemas indígenas de uso y gobernanza de recursos naturales de propiedad común. En el caso de los bosques tropicales, estos ecosistemas no sólo representan una fuente de subsistencia para cerca de 60 millones de pueblos indígenas en todo el mundo, sino que los sistemas de uso y gobernanza de propiedades comunes construyen también el fundamento de su existencia cultural y supervivencia. El punto central de la autora es que el contexto sociopolítico externo, que abarca desde la existencia y calidad del reconocimiento a los derechos indígenas de tenencia colectiva, hasta el espacio político para el autogobierno a nivel nacional y la eficacia de los obstáculos a las presiones económicas en esas áreas, son todos factores determinantes de la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas indígenas de propiedad común. Es más, la mayor parte de la bibliografía acerca de la propiedad común sobre sistemas indígenas de manejo de recursos naturales se ha centrado en aspectos y características internos, proporcionando abundantes pruebas de su sostenibilidad. No obstante, como señala la autora, el conocimiento ecológico tradicional "y los sistemas de propiedad común que lo sostienen, no existen aislados de los estados nación en los que se ubican". Por el contrario, "efectivamente, los sistemas indígenas de propiedad común están muy influenciados por los marcos políticos en los que se ubican, los cuales pueden fortalecer o debilitar su viabilidad a largo plazo y sus aportaciones potenciales a las iniciativas contemporáneas de manejo de recursos".

El caso de estudio de Belice que Caddy demuestra a las claras que, cuando la ley estatal y el sistema político no proporcionan la posibilidad de reconocimiento oficial de la propiedad común basada en los derechos de tenencia de tierras, los esfuerzos de los pueblos indígenas para mantener la cohesión de sus sistemas de gobernanza tradicionales para el uso de recursos naturales (aun cuando estén bien sustentados en la movilización de las bases, sean estructurados y defendidos de manera competente, y recurran a la ayuda y el soporte técnico calificado para el mapeo y la planificación participativa del uso de tierras) pueden perder impulso, fuerza y viabilidad de manera imprevisible. Si después de años de movilización y esfuerzo colectivos las comunidades indígenas no reciben reconocimiento estatal de sus derechos sobre tierras comunes, cualquier incidente aislado, como la muerte de un líder tradicional, podría ocasionar que perdieran la esperanza quedándose con la única alternativa de reclamar lotes individuales o aceptar áreas protegidas en tierras tradicionales. Además, al fracasar el objetivo del reconocimiento de derechos colectivos sobre las tierras, las experiencias acumuladas durante la movilización, defensa y mapeo participativo podrían terminar sirviendo a intereses particulares y competitivos entre las comunidades, creando así tensiones y divisiones ulteriores. Al proporcionar

Copyrighted material

un punto en extremo interesante y bien sustentado, el artículo de Caddy estimula a los investigadores, teóricos y practicantes de la propiedad común a reflexionar más e implantar una investigación comparativa. Al mismo tiempo, debido a la observación de que "los teóricos de la propiedad común han aceptado la importante contribución que pueden realizar el conocimiento ecológico tradicional y los regímenes de manejo indígenas, esto no ha sido aceptado de igual forma, por otros sistemas sociales y políticos. Muchos gobiernos (sobre todo aquellos de países en vías de desarrollo) aún creen que la propiedad individual es la única opción progresista...

Los sistemas de propiedad común son considerados como medios anticuados de uso del suelo y tenencia, y se piensa que atrasan un desarrollo eficaz. El artículo también plantea a los especialistas en propiedad comunitaria las siguientes interrogantes: ¿por qué los resultados de la teoría y práctica de la propiedad común tienen tantas dificultades para penetrar más profundamente en los currículos académicos y los programas políticos? ¿No es hora ya de participar más activamente en acciones políticamente orientadas? Si no actuamos cuanto antes en los niveles políticos pertinentes y relevantes, ya no dispondremos de sistemas de uso y manejos de recursos de propiedades comunales para estudiarlos, pues serán eliminados completamente por el avance cada vez más generalizado y poderoso de los cercados.

En "Un esquema comunitario para medir el éxito del desarrollo económico de los pueblos indígenas forestales en Canadá", Peggy Smith estudia los cuellos de botella metodológicos y las contradicciones que surgen en torno del concepto de desarrollo de los pueblos indígenas. En Canadá, igual que en otros países del mundo, la historia del desarrollo, que invariablemente se reduce a una historia de crecimiento económico, se ha caracterizado por el avance de cercados de propiedades privadas, con poca o ninguna consideración hacia la preexistencia de derechos de tierra tácitos, múltiples prácticas de uso de recursos y las tradiciones de los pueblos indígenas. En Canadá, alguna vez hubo bosques en esas tierras y la madera fue el recurso natural disponible para fomentar el crecimiento económico. En realidad no sorprende que las comunidades indígenas canadienses, 80% localizadas en lo que la economía estatal describe como la zona forestal comercial, "han tenido, histórica y sistemáticamente, acceso limitado a esas tierras y recursos". No en vano, aun con cierto reconocimiento y algunos títulos de derecho de tierras, hayan experimentado una "exclusión del desarrollo industrial" y aun hoy día "muchas comunidades indígenas forestales en Canadá sufren un severo subdesarrollo con elevados índices de desempleo y problemas sociales". En un auténtico esfuerzo para llevar a cabo una investigación socioeconómica racional de las comunidades indígenas forestales y producir una evaluación confiable de su desarrollo económico y bienestar social, que podría servir de fundamento para diseñar e implantar políticas adecuadas para el desarrollo y/o la solución de problemas sociales, Smith encara el desafío de idear un nuevo esquema metodológico. Después de realizar una rápida revisión de los distintos paradigmas de desarrollo económico, desde las teorías determinista y de agencia humana hasta el desarrollo sostenible, y después de reconocer los límites de los indicadores económicos estrictos, la autora propone adoptar una versión adaptada del paradigma de Manejo forestal sostenible. La cultura se incorpora como cuarta dimensión del desarrollo y el bienestar, a fin de reflejar un conjunto más amplio de valores sociocultures relevantes a las comunidades indígenas. El resultado es un estimulante esquema metodológico abierto a evaluaciones y pruebas tanto en investigaciones actuales como futuras. Como suele suceder al encarar retos e innovaciones metodológicas, surgen numerosas preguntas y la propia autora se plantea algunas de ellas: ¿Es posible que semejante esquema permita un examen más completo del éxito del desarrollo económico de los pueblos indígenas forestales? ¿Cuáles serían

Copyrighted material

los criterios de éxito a evaluar en dicho esquema? ¿Cómo es posible pasar de un enfoque de indicador único –medir empleos e ingreso o sostenibilidad ambiental– a entender la interacción de todos los elementos y sus compensaciones? ¿Quién dirigiría esas decisiones? A no dudar, el lector plantearía sus propias interrogantes, por ejemplo: a condición de que el desempleo y los problemas sociales y culturales –o lo que definimos como subdesarrollo– no sea una característica específica o exclusiva de las comunidades indígenas, sino un fenómeno cada vez más penetrante en todas las sociedades industriales modernas, ¿no deberíamos hacer un esfuerzo ulterior para reducir el peso de los indicadores económicos en la evaluación del bienestar social de nuestras propias comunidades? ¿Qué podemos aprender de las sociedades indígenas en este sentido? ¿Acaso la dimensión cultural no es también de capital importancia para el bienestar de las sociedades industriales? Y si la evaluación del desarrollo sigue enfocada en variables económicas y cuantitativas, ¿acaso eso no haría menos significativo el concepto mismo de desarrollo económico?

"Un modelo de recursos comunitarios" de Johanna Gibson aborda un tema particularmente nuevo, confuso y escabroso: la relación entre propiedad intelectual y conocimiento tradicional –un asunto que requiere de gran investigación y reflexión para diseñar sistemas viables y capaces de proteger, simultáneamente, el conocimiento tradicional como recurso común contra la piratería de la malversación y la privatización, así como de capacitar a las comunidades locales para captar algo de su valor económico potencial. La propuesta de la autora de un sistema sui generis se enfoca en la necesidad de reconocer la legitimidad global y la autoridad legal de la comunidad local. Sofisticado y atractivo, el planteamiento enfrenta contradicciones y cuellos de botella conceptuales y políticos que la autora reconoce, y por ello apunta hacia la necesidad de investigación ulterior. Si la eliminación (física o inmaterial) de un recurso o bien de su condición y/o ubicación comunal original es el primer paso necesario del proceso de cercamiento, la forma de evitar la malversación, el abuso y la privatización, así como los consiguientes efectos en el nivel comunitario de "fractura de la relación entre la comunidad y los recursos e incluso, entre los individuos y la comunidad" adquieren particular importancia. Además, en la medida en que la creciente escasez es un efecto colateral necesario de maximizar el valor económico de extracción de un recurso, ¿cómo evitar que se generalice la escasez de generación del recurso, así como los procesos potenciales de destrucción en el nivel de la comunidad? Estas preguntas parecen tener especial relevancia en su aplicación al conocimiento, que por naturaleza es un proceso social dinámico y cuya existencia misma depende de los mecanismos sociocultural de compartimiento y reciprocidad de dones. La autora afirma claramente que los mecanismos fundamentados en los derechos existentes de propiedad intelectual son totalmente inadecuados para su aplicación al conocimiento tradicional. Incluso podría cuestionarse si su aplicación a largo plazo en el conocimiento occidental, moderno y/o científico es social o culturalmente deseable. Por otra parte, argumenta que "la protección propuesta debe ser compatible con el sistema internacional de propiedad intelectual". Por último, su propuesta de una Autoridad global legal de la comunidad local aborda el tema de la autoridad, capacidad y situación de la comunidad dentro de los terrenos global, internacional y político de hoy día, donde los únicos actores plenamente reconocidos son las naciones Estado y donde las corporaciones trasnacionales están bien establecidas justo entre bambalinas del escenario oficial. La interrogante es "el sistema de tratados internacionales puede trascender al modelo convencional de soberanía de Estado". En respuesta a esto, Gibson aboga por "la negociación de un acuerdo internacional obligatorio [...] el Convenio para la Promoción y Protección de los Recursos Comunitarios (CPPCR) (que) formalizará el respeto fundamental y las obligaciones con la diversidad cultural

Copyrighted material

mediante un marco aplicable de estándares de protección". La propuesta está bien argumentada y la descripción de su estructura técnica interior, sus principios y mecanismos le confieren cierto atractivo. Sin embargo, persisten las interrogantes acerca de su aplicación: ¿Es viable o actuaría como una directriz utópica? ¿No sería preferible concentrar esfuerzos en el análisis de los defectos y fallos del actual sistema internacional de propiedad intelectual? Si resulta evidente que el sistema no es compatible con los sistemas indígenas y/o de conocimiento tradicional y se plantean graves interrogantes acerca de su compatibilidad y/o idoneidad para nuesrros sistemas de conocimiento occidental, moderno y/o científico, ¿por qué no enfocarnos en reformar el propio sistema internacional de propiedad intelectual?

Copyrighted material

Las dimensiones sociopolíticas de la tenencia de la propiedad común indígena en el sur de Belice

Emma Caddy

Título original: Sociopolitical Dimensions of Indigenous Common Property Tenure in Southern Belize
Traducción: Ayari Pasquier Merino
Coordinación y cotejo de la traducción: Ma. Teresa Ruiz Ramírez

Introducción

En la actualidad, el sustento de aproximadamente 60 millones de indígenas en todo el mundo depende del uso y acceso a los recursos forestales de propiedad común para satisfacer sus necesidades de subsistencia (Scherr *et al.* 2004). A pesar de que los indígenas que viven en los bosques a menudo son extremadamente pobres, han podido sobrevivir debido al acceso histórico que tienen a los ecosistemas forestales que los sostienen. Sin embargo, la erosión de los sistemas forestales tropicales ocasionada por la conversión agrícola, la tala industrial y la privatización de la tierra, minan cada vez más el futuro de las comunidades indígenas que dependen de los bosques. El grado en el que estos procesos debilitan los sistemas indígenas de propiedad común se vincula estrechamente con el contexto sociopolítico más extenso dentro del cual se ubican, y del nivel de reconocimiento, oportunidades y restricciones que esta estructura estatal circundante les permite.

Este artículo explora la manera en cómo el contexto sociopolítico más amplio influye sobre la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas indígenas de propiedad común. Toma en cuenta cómo, en el esfuerzo por negociar un espacio dentro de los sistemas políticos inflexibles, las perspectivas de los indígenas en torno a sus recursos y sistemas de propiedad común pueden modificarse por medio de la experiencia por defenderlos, lo cual afecta su supervivencia a futuro. Con base en ejemplos de estudios de caso, que ilustran los esfuerzos realizados por los indígenas del sur de Belice para proteger sus recursos de propiedad común, dentro de contextos políticos y legales intolerantes, que frecuentemente utilizan métodos y procedimientos de representación no tradicionales, se mostrará cómo las estrategias por defenderlos, a menudo necesarias, pueden transformar sus prácticas de manejo, la articulación de demandas de tierra y sus mismas percepciones de los sistemas de propiedad común. Este análisis mostrará cómo las dimensiones de los sistemas de propiedad común rebasan sus características ecológicas más visibles, y son capaces de cambiar las oportunidades y las fuertes tensiones causadas por los sistemas sociopolíticos en los que se localizan. Posteriormente se considerarán las implicaciones para la sobrevivencia de los sistemas indígenas de propiedad común.

Implicaciones políticas de la teoría de la propiedad común

Este artículo no pretende evaluar los méritos o deméritos ecológicos, sociales o económicos inherentes a los sistemas indígenas de propiedad común. El énfasis está puesto en los

Copyrighted material

efectos que tienen, para aquellos involucrados en su defensa, los esfuerzos realizados para protegerlos, dentro de la estructura de los sistemas políticos que se basan en el manejo de la propiedad individual. En la actualidad se cuenta con abundante evidencia generada por la investigación sobre el Conocimiento ecológico tradicional (CET, o *Traditional Ecological Knowledge*) y el manejo de recursos que demuestra la validez y la relevancia de dichos sistemas para abordar los principales temas actuales de manejo, e incluso para "introducir medidas éticas en la ciencia de la ecología y el manejo de recursos" (Berkes 1999). Los sistemas indígenas de propiedad común han mostrado que mantienen flexibilidad y relevancia no sólo por el conocimiento ecológico y las referencias espaciales acumuladas a través del tiempo, mismos que a los sistemas científicos les resulta difícil reproducir, sino también debido a la adaptabilidad de las culturas y sistemas institucionales indígenas frente a los cambios continuos. Los sistemas de propiedad común han sido reconocidos ya que han proporcionado lecciones valiosas para el manejo y el desarrollo institucional, debido a que las instituciones indígenas tienen una acentuada capacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes a través del tiempo (Watson 2003).

Las aportaciones del CET al estudio de la ecología son evidentes, mientras que los análisis políticos complementarios, que dan cuenta de los contextos más extensos dentro de los cuales funcionan y buscan sobrevivir los sistemas de propiedad, son menos visibles. Sin embargo, el CET y los sistemas de propiedad común que lo sostienen, no existen aislados de los estados nación en los que se ubican. Como lo señalan Pritchard y Sanderson (2002), "hablar del manejo humano de y hacia los sistemas naturales, resultaría incompleto si no se toma en cuenta la política". Efectivamente, los sistemas indígenas de propiedad común están muy influenciados por los marcos políticos en los que se ubican, los cuales pueden fortalecer o debilitar su viabilidad a largo plazo y sus aportaciones potenciales a las iniciativas contemporáneas de manejo de recursos. Puesto que las culturas indígenas y los ecosistemas interrelacionados se encuentran amenazados globalmente, resulta evidente la importancia de examinar las condiciones y restricciones más generales que precipitan su erosión. A través de este análisis, deberemos estar en mejores condiciones para desarrollar estrategias innovadoras para defenderlas.

Aunque los teóricos de la propiedad común han aceptado la importante contribución que pueden realizar el CET y los regímenes de manejo indígenas, esto no ha sido aceptado de igual forma por otros sistemas sociales y políticos. Muchos gobiernos (sobre todo aquellos de países en vías de desarrollo) aún creen que la propiedad individual es la única opción progresista, a pesar de que los investigadores de la propiedad común han demostrado enfáticamente que los regímenes de acceso abierto, en los cuales no se aplican ningún tipo de reglas de manejo y en los que, los costos de las prácticas individuales son endosados a la sociedad (y no a los regímenes de propiedad común), tienen consecuencias desastrosas a largo plazo sobre los recursos (Bromley 1991, Berkes 1999). Los sistemas de propiedad comunal son considerados como medios anticuados de uso del suelo y tenencia, y se piensa que atrasan un desarrollo eficaz.

Es evidente que esta perspectiva política, y las políticas que genera, amenazan los sistemas indígenas de propiedad común. Es importante señalar que los regímenes indígenas de propiedad común no son sistemas sociales estáticos. Como ha demostrado la investigación realizada con los masai que se dedican al pastoreo, las estrategias de uso del suelo son determinadas tanto por las nuevas oportunidades de diversificación y generación de ingresos ofrecidas por la economía dominante, como por consideraciones culturales (Thompson y Homewood 2002). La investigación antropológica confirma la dimensión histórica de este proceso, mostrando que las culturas indígenas se mantienen fluidas

Copyrighted material

y adaptativas, siempre y cuando las normas de sus prácticas sean simultánea y constantemente renovadas y preservadas por medio de un sentido compartido de identidad y afiliación a un grupo social y a un lugar (Gordon, Gurdián y Hale 2003). Por lo anterior es posible neutralizar cualquier giro político alternativo que se utilice para debilitar la legitimidad de los sistemas indígenas de propiedad común, ya que estos no pueden considerarse regímenes indígenas de manejo tradicionales o genuinos, puesto que se han adaptado. Es evidente la necesidad de contar con evaluaciones menos sesgadas acerca de los sistemas de manejo indígenas, que tomen en consideración las diversas condiciones sociales, ecológicas y políticas que los afectan (de Castro y McGrath 2003: 124).

En este artículo se considerará la manera en que se conforman el carácter y la viabilidad de los sistemas indígenas de propiedad común en el sur de Belice a través de los contextos sociopolíticos particulares en los que se ubican. Debido a que no existe una protección nacional para la propiedad común indígena, los mayas han tenido que buscar medios legales y políticos para proteger sus sistemas de propiedad común en deterioro. Sin embargo, la naturaleza del sistema en el que operan ha generado nuevas tensiones y desafíos para las instituciones indígenas, su liderazgo y las percepciones de la propiedad común. Como consecuencia, el futuro de estos sistemas, los ecosistemas que contienen y las culturas que dependen de estos, se ven afectados inevitablemente por la experiencia vivida. Más adelante se considerarán las posibles estrategias para mitigar dichas tensiones y proteger estos importantes recursos interrelacionados.

Estudio de caso: sur de Belice

En Toledo, el distrito más al sur de Belice, habitan aproximadamente 14 mil mayas, pertenecientes a dos grupos étnicos, ke'kchi y mopan, dispersos en 37 pueblos, que van de 50 a 1,200 habitantes (Atlas Maya 1997). El aislamiento histórico de Toledo de los centros de poder del Estado y del desarrollo ha facilitado la persistencia de una fuerte identidad cultural maya, como lo demuestran ciertos rasgos como el idioma, la organización y las prácticas de sustento. Al ser una población itinerante, la ubicación de las comunidades mayas ha cambiado a través del tiempo en respuesta a la disponibilidad de recursos y a la calidad de la tierra. Sin embargo, es evidente que la presencia maya en la zona antecede a la creación del Belice moderno y a la llegada de los españoles en el siglo XVI (Leventhal 1997).

La persistente movilidad de los mayas se ve reflejada en sus prácticas productivas cotidianas, donde la agricultura de rotación de

Niña maya. Foto: E. Leupold

tumba y quema, basada en el bosque, aún representa la forma dominante de actividad de subsistencia. Además de este extenso sistema agrícola, conocido como milpa, los mayas han llevado a cabo tradicionalmente una serie de otras actividades de uso de recursos dentro de amplias franjas de tierras forestales comunales e intercomunales, consolidando así la flexibilidad de sus sistemas de sustento. Éstas incluyen la caza y la recolección de productos

Copyrighted material

forestales tales como corazones de palma, enredaderas de árbol y plantas para propósitos de consumo, construcción y uso medicinal (Boster 1973). Por lo general, las comunidades mayas mantienen una reserva forestal común de árboles de palma para proveerse de material para el techo de sus casas (Wilk 1997), a la vez que plantan cultivos arbóreos permanentes como árboles frutales, cacao y café para el consumo familiar y la venta. Este sistema diversificado ha permitido a los mayas continuar siendo autosuficientes, a pesar de ser el grupo étnico en mayor desventaja económica de Belice.

A través del tiempo, como ha sucedido con muchas otras culturas indígenas, las estrategias de sustento mayas se han modificado como respuesta a las opciones disponibles. En las últimas décadas, la creciente escasez de tierras cultivables disponibles, el empobrecimiento de los ecosistemas forestales y de los recursos concomitantes debido a la tala, el cambio de uso del suelo y la intrusión, y la introducción de nuevas oportunidades de trabajo asalariado, aunque transitorio, han disminuido el papel predominante de la milpa en el sustento de este pueblo. Los mayas se han mantenido receptivos a las oportunidades de adaptación de estas estrategias de sustento, sin abandonar su fuerte sentido de identidad cultural.

Uno de los ejemplos más evidentes de la innovación de formas de sustento es el cada vez mayor número de campesinos involucrados en la producción comercial de un cultivo maya tradicional, el cacao. Hace una década, una organización local de productores, la Toledo Cacao Growers' Association (TCGA, Asociación de Cultivadores de Cacao de Toledo), firmó un acuerdo comercial con una compañía británica de chocolate orgánico, Green & Black's, para exportar a Europa este producto certificado bajo el esquema de comercio justo. El financiamiento del gobierno inglés ha permitido la rápida expansión de esta plantación en los últimos años. Puesto que el cacao requiere de sombra para florecer, los mayas han reducido voluntariamente la cantidad de bosque desmontado para el cultivo de milpa, y en vez de ello han sembrado árboles de cacao dentro del dosel del bosque natural. Su incentivo para plantar dicha especie se ha consolidado debido al hecho de que la rotación de la milpa ha disminuido gradualmente, lo cual ha conducido a una reducción de la fertilidad del suelo, las cosechas, y las ganancias económicas. El cacao ha generado una situación en la cual todos se benefician:*

* *N. de la T.:* Este término se conoce en inglés como *win-win*, y se refiere a una relación o situación ventajosa y de beneficio para ambas partes.

Cacao. Foto: The Ya'axché Conservation Trust

es culturalmente compatible, económicamente viable y contribuye a rehabilitar los ecosistemas forestales naturales. En la búsqueda de otras opciones económicamente viables y socialmente apropiadas, los mayas también se han involucrado en el ecoturismo y en industrias de productos forestales no maderables. También se están vinculando con industrias menos amigables con la ecología tales como la extracción forestal, la construcción de caminos y la agricultura intensiva de plantaciones. Es evidente que tanto las opciones sostenibles, como las anteriores, no sostenibles han tenido impactos concomitantes en la integridad de sus sistemas de propiedad común; el esfuerzo de los mayas por lograr un balance efectivo entre las dos está influenciado en gran medida por el contexto sociopolítico más amplio en el que se ubican.

Copyrighted material

Liderazgo e instituciones indígenas

Los líderes tradicionales de los pueblos mayas aún juegan un papel importante en la regulación de la forma en que se usan y poseen la tierra y los recursos comunales. Ciertamente, el término de propiedad común puede fomentar la suposición de que no existe ningún tipo de propiedad individual de los recursos, mientras que en realidad, los sistemas indígenas de propiedad común son gobernados por instituciones internas, lo que demuestra una variedad de derechos individuales de acceso, preferencia y antigüedad en la distribución de los derechos sobre la tierra comunal (Watson 2003).

Por ejemplo, en el sistema de tenencia maya, los líderes de los pueblos o alcaldes, respetan los derechos de los campesinos a poseer parcelas, conocidas como matahambre, a las orillas de los ríos; éstas son las tierras cultivadas permanentemente, son heredadas y pueden rentarse o venderse entre la gente de los pueblos, pero no de fuera de estos. Sin embargo, las tierras de las milpas son mucho menos controladas, y es común que los alcaldes supervisen el cambio de usuario si el anterior ya no la utiliza de manera activa. Debido a que los árboles frutales también denotan la propiedad de un área, cuando surgen disputas entre campesinos, los alcaldes usan su presencia para resolverlas. Dentro de la zona residencial del pueblo, los alcaldes también rentan lotes para casas, determinan sus límites y median las disputas entre y dentro de las familias (Nietschmann 1997: 7-10). Los alcaldes también son responsables de resolver cualquier disputa que surja entre las comunidades y sus respectivos miembros.

A pesar de que los alcaldes continúan jugando un papel primordial en el manejo de los sistemas de propiedad común, en la década de 1970, cuando el gobierno de Belice introdujo nuevas figuras de autoridad en los pueblos mayas, se creó un grado de complejidad adicional dentro de las estructuras de liderazgo de los pueblos. En el intento por modernizar la administración de los pueblos de todo el país, en las comunidades mayas se crearon consejos de pueblos sin tomar en cuenta la existencia previa de figuras de liderazgo paralelas. Como consecuencia surgió una división de autoridad de tal forma que, en términos generales, los alcaldes están encargados de arbitrar los asuntos internos de los pueblos y de hacer cumplir el derecho consuetudinario, mientras que los consejos de los pueblos y sus presidentes son responsables de coordinarse con el gobierno para representar las necesidades de los pueblos. En la realidad, la función y las responsabilidades de los alcaldes y de los presidentes de los consejos de los pueblos son un tanto confusas y tienden a traslaparse. Las dinámicas internas y las personalidades individuales son las que determinan si el alcalde o el presidente es quien ejerce el mayor control en cada uno de los poblados. Es indudable que la adaptabilidad de los sistemas de administración indígenas ha permitido que las comunidades mayas asimilen estos cambios institucionales, y desarrollen razones internas fundamentales para asegurar su coexistencia.

Además de las figuras de autoridad en los pueblos, los mayas han desarrollado una nueva categoría de representación para propósitos generales de defensa. En abril de 1978 fue creado el Toledo Maya Cultural Council (TMCC) para salvaguardar los intereses económicos, sociales, culturales y educativos de los mayas. El TMCC fue registrado subsecuentemente en 1986, con un consejo ejecutivo de 12 miembros (seis ke'kchi y seis mopan) elegido cada dos años. Como se expone con mayor detalle más adelante, el TMCC dio a los mayas un nuevo mecanismo para la defensa política nacional. El trabajo del TMCC se fortaleció en 1992 con la formación de la Toledo Alcaldes' Association (TAA, Asociación de Alcaldes de Toledo), una asamblea general integrada por cada uno de los alcaldes electos de las comunidades de Toledo. Ya que la TAA buscaba salvaguardar tanto el sistema de alcaldes como los intereses de la comunidad, sus objetivos empataban estrechamente con

Copyrighted material

los del TMCC. El TMCC y la TAA juntos, conducirían la movilización política maya, que empezó en la década de 1970, a un nuevo nivel a mediados y finales de los años de 1990.

Dimensiones políticas y legales de la defensa maya

Antes de analizar a profundidad la trayectoria de la defensa maya, deben examinarse las dimensiones políticas y legales en las que se desarrolló este proceso. Para contextualizar la situación de Belice, primero se debe considerar que una cuarta parte de los bosques de los países del mundo que tienen más recursos forestales (incluyendo a Brasil, Bolivia, Colombia, Guayana y Argentina, en América Latina) actualmente son propiedad de comunidades rurales o indígenas (White y Martín 2002). Los países vecinos de Belice, México y Guatemala, cuentan con numerosos ejemplos de exitosos sistemas de empresas forestales bajo manejo y propiedad comunitaria legalmente reconocidos por sus respectivos gobiernos. El reconocimiento de la propiedad basada en la comunidad es una práctica muy aceptada en muchos países del mundo, que además, ha producido notables beneficios de conservación y desarrollo.

Belice no puede considerarse parte de este grupo de Estados progresistas. Los sistemas mayas de propiedad común han sobrevivido a pesar, y no a causa, del apoyo y el reconocimiento de la política nacional. Las tierras forestadas que usan, en las que viven y de las que dependen son tierras estatales, reservas o de propiedad privada. El sistema legal de Belice no ha provisto ningún mecanismo para reconocer, demarcar o dar títulos de propiedad para las tierras comunales mayas; como veremos, el gobierno de Belice tampoco ha mostrado particular afán por mejorar esta circunstancia. Durante el periodo colonial, en un esfuerzo por apaciguar a los mayas, los británicos establecieron diez reservas de indios dentro de Toledo, con un total de 77 mil hectáreas. Sin embargo, estas reservas existieron sólo en teoría, nunca fueron físicamente demarcadas, ni se reconocieron como tierras mayas con títulos de propiedad en la constitución de Belice (Atlas Maya 1997). Además, dicha área no reflejaba la extensión real de uso del suelo comunal maya. Debido a que el gobierno colonial y después los gobiernos independientes conservaban para sí el derecho de otorgar propiedades privadas dentro de los confines de las reservas, y lo hacían sin consultar con las comunidades locales, las reservas físicamente limitadas no proveían ninguna salvaguarda tangible para los mayas. Sólo el aislamiento geográfico de Toledo y su subdesarrollo contribuyó a que persistieran los sistemas mayas de propiedad común.

A lo largo del tiempo, en la medida en que Toledo se ha visto más expuesto por medio de las iniciativas de desarrollo nacional, la continua falta de reconocimiento legal de los sistemas comunales mayas han hecho que sus tierras, recursos y comunidades sean cada vez más vulnerables a las presiones de privatización de la tierra, a las invasiones y a la tala. A pesar de que Belice goza de un grado relativo de estabilidad política y de prosperidad, en comparación con sus vecinos centroamericanos, los mayas viven al margen del crecimiento económico de la nación. El Reporte Nacional de Desarrollo de Belice de 2002 indicaba que el porcentaje promedio nacional de pobreza era 33.5%, mientras que en Toledo, donde la mayoría de la población es maya, la cifra era de más del doble con 79%. Un factor que contribuye y agrava el estatus socioeconómico marginal de los mayas de Belice es su equivalente estatus político subsidiario. Antes de 1998, ningún maya había sido elegido en el parlamento de Belice, y hasta la fecha ninguno ha ocupado un lugar en el Senado. La invisibilidad de los asuntos indígenas en el discurso social y político de Belice ciertamente no ha facilitado la resolución de la inseguridad de la tenencia de la tierra que afecta a todas las comunidades mayas en Toledo.

Copyrighted material

Estrategias mayas de defensa

El movimiento moderno de defensa maya se consolidó en gran medida como una respuesta a la creciente amenaza hacia los bosques comunales, impuesta por una concesión de tala otorgada por el gobierno a una empresa malaya, en la década de 1990. Las concesiones de tala a gran escala ayudaron a las comunidades indígenas a comprender la amenaza que representaba para sus tierras comunales la disposición favorable, por parte del gobierno, de legar títulos y concesiones en el denominado territorio vacío de Toledo. La alianza entre la TAA y el TMCC creó un medio a través del cual formar una protesta organizada en contra de estos desarrollos. Posteriormente, este proceso se facilitó con la elección, en 1995, de un nuevo presidente del TMCC: Julián Cho, un maya mopan con un posgrado en los Estados Unidos, cuya inusual habilidad para actuar eficazmente tanto dentro de los círculos de la política nacional como en los movimientos de base de la comunidad, representó un factor decisivo en la integración de este proceso. De cualquier manera, para que la defensa maya (sus tierras comunales) tenga éxito es necesaria que sus metas sean definidas de forma clara y específica.

El TMCC y la TAA obtuvieron el apoyo del Departamento de Geografía de la Universidad de Berkeley, California, dirigido por Barney Nietschmann, así como el del Indian Law Resource Centre (ILRC, Centro indígena de recursos legales), un grupo a favor de la defensa de los derechos legales indígenas de Washington D.C., para apuntalarlos en este proceso. Entre 1996 y 1997, estos grupos mapearon cada una de las 37 comunidades mayas de Toledo, y capacitaron a personas de estos pueblos para dirigir este proceso en sus respectivas zonas. En 1997 se creó y publicó el Atlas Maya, un conjunto de mapas hechos a mano pero muy detallados que describían las tierras usadas por las comunidades mayas. Más adelante estos mapas proporcionaron la base de una petición que el TMCC presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a la que posteriormente se sumó el TAA, a favor de las 37 comunidades, que afirmaban que el gobierno de Belice había violado los derechos humanos de los mayas al no reconocer su propiedad sobre las tierras y los recursos comunales. Esta petición, desarrollada para los mayas por el ILRC, mencionaba concesiones de tala, petróleo y desarrollo como las amenazas principales a la integridad de las tierras comunales mayas, y pedía que la CIDH evaluara los méritos de la demanda maya.

Firma del Acuerdo de los 10 puntos. Líderes mayas y el Primer Ministro de Belize. Foto: Said Musa

Al igual que el mapeo y las estrategias legales, el TMCC y la TAA (con apoyo del ILRC) también emprendieron un cabildeo directo con corporaciones multinacionales que financiaban proyectos de desarrollo nacional en Belice; entre las más importantes, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que había firmado un préstamo multimillonario con el gobierno de Belice para construir una autopista que conectara a Toledo con el resto del país. Bajo el argumento de que la autopis-

Copyrighted material

ta fomentaría una especulación sin precedentes sobre la tierra y la migración hacia el sur, proceso que preveía que la marginación de las comunidades mayas aumentaría, el TMCC intentó bloquear el proyecto en su conjunto. Como una medida de mediación, el BID ofreció financiar un proyecto de planeación, el Environmental and Social Technical Assistance Project (ESTAP, Proyecto de asistencia técnica ambiental y social), para desarrollar planes de manejo en los distritos, las zonas y las comunidades, que pudieran facilitar el desarrollo sostenible de la región, y a la vez abordar las preocupaciones de los mayas por su tierra. El entonces primer ministro de Belice, Manuel Esquivel, reconoció este compromiso en una carta dirigida al presidente del BID, en la cual hacía señalaba que:

...(el) Gobierno reconoce plenamente las preocupaciones que han sido expresadas por los mayas con relación a la tenencia de la tierra. Me permito reiterar el compromiso del gobierno a enfrentar los problemas de tenencia de la tierra maya dentro del contexto del ESTAP. (8 de diciembre de 1997)

Antes de que los reportes del ESTAP se completaran, el partido de Said Musa, People's United Party (PUP, Partido Unido del Pueblo) fue electo en la elección general de 1998, remplazando a la administración de Esquivel. El nuevo gobierno parecía aún más dispuesto que su predecesor a comprometerse en un diálogo directo con el TMCC y la TAA acerca de la cuestión de los derechos sobre la tierra de los mayas. Las partes comenzaron un proceso de negociación amplio pero esporádico, que eventualmente produjo un acuerdo. Conocido como el Acuerdo de los 10 puntos, fue firmado el 12 de octubre de 2000 por el gobierno de Belice y una asociación de organizaciones indígenas representativas, integrada por el TMCC, la TAA, el Toledo maya Women's Council (TMWC, Consejo de mujeres mayas de Toledo), el Ke'kchi Council of Belice (KCB, Consejo ke'kchi de Belice) y la Village Council's Association-Toledo (VCAT, Asociación de consejos de pueblos de Toledo), conocida colectivamente como Líderes mayas. Los diez puntos pretendían formar una plataforma para resolver disputas sobre las demandas de tierra mayas y los objetivos de desarrollo del gobierno de Belice para el área de Toledo.

El acuerdo fue significativo en tanto proporcionó el primer reconocimiento formal por parte del gobierno de Belice, de que las comunidades mayas tenían derechos sobre las tierras y recursos del sur de Belice, basado en el uso y ocupación de estas zonas durante un largo periodo de tiempo (Acuerdo de los 10 puntos: punto 6). El gobierno de Belice y los Líderes mayas también acordaron conformar un equipo negociador para establecer medidas legislativas y administrativas para la identificación, reconocimiento y protección de la tenencia tradicional de la tierra maya, y el uso de sus recursos, incluidas la demarcación de las tierras, y el reconocimiento y protección de las tierras y los recursos comunales (Acuerdo de los 10 puntos: punto 7). No se abordó cómo sería financiado este proceso. Sin embargo, los Líderes mayas fueron capaces de asegurar recursos suficientes para satisfacer estas necesidades por sí mismos, puesto que en esas fechas habían iniciado un ambicioso proyecto financiado por la Canadian International Development Agency (CIDA, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional), llamado el Maya Co-Management Mapping Project (MCMMP, Proyecto maya de comanejo para el mapeo), junto con una ONG indígena del norte, la Indigenous Circumpolar Conference (ICC, Conferencia circumpolar indígena). Los objetivos del proyecto eran capacitar a los mayas en el manejo de sistemas de información geográfica y en los métodos de recolección de datos para mejorar los mapas dibujados a mano del Atlas Maya, al tiempo que desarrollaban planes de comanejo y estrategias alternativas de subsistencia para las numerosas tierras intercomunales existentes, basándose en la experiencia del ICC. De esta manera, como resultado de la presión legal y política, y del apoyo financiero

Copyrighted material

y técnico externo, para 2001 se habían creado diversos espacios de negociación y planeación, que apuntaban a que el reconocimiento legal de las tierras comunales mayas y sus recursos sería inminentemente asegurado.

Un momento de estancamiento

El 24 de octubre de 2003, la CIDH determinó que el gobierno de Belice había violado los derechos humanos de los mayas, al no reconocer su propiedad sobre las tierras y los recursos comunales. Esta decisión, hecha pública a principios de 2004, debió haber representado la culminación victoriosa de varias décadas de lucha, y tal vez incluso debió haber sido precedida por el reconocimiento legal nacional de las tierras y los recursos comunales mayas, a través de las vías de defensa y asistencia técnica que se habían seguido. Desafortunadamente, el pronunciamiento de la CIDH representó un logro mudo, puesto que ocurrió en un contexto de desorden y pérdida del impulso inicial del movimiento de defensa maya, y del debilitamiento de los espacios políticos creados anteriormente para la reforma de la tenencia de la tierra. Este nuevo contexto impidió a las comunidades mayas y a sus líderes capitalizar efectivamente este logro que de otra forma hubiera sido significativo. Los principales factores que coadyuvaron a crear esta situación serán brevemente revisados, proporcionando una comprensión más profunda de las condiciones sociopolíticas que pueden permitir, u obstaculizar, el reconocimiento de los derechos indígenas de propiedad común por parte del Estado.

Liderazgo y capacidad organizativa

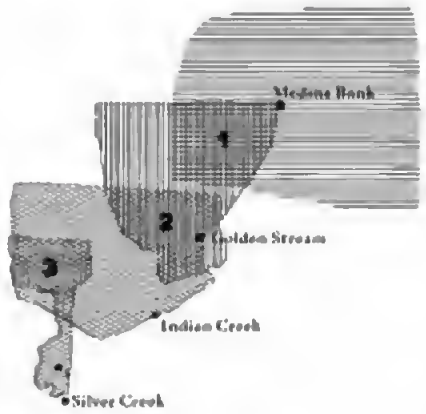
Es evidente que a pesar de que la CIDH se promulgó a favor de los mayas, el reconocimiento legal internacional no es suficiente para asegurar la protección de la propiedad común indígena. Otros factores clave que determinan el éxito de ésta incluyen la eficiencia del liderazgo indígena y de sus instituciones. En una era de globalización de la comunicación, de conciencia sobre los derechos humanos y el ambiente, los pueblos indígenas disponen de un nuevo espacio político y moral que pueden controlar y utilizar para promover sus programas domésticos. Cada vez es más factible que las organizaciones de los pueblos indígenas estén representadas por personas más jóvenes y con mayor educación, familiarizadas con los valores y las costumbres modernas, y que además posean habilidades tales como el bilingüismo y la lectoescritura que les permiten participar en círculos políticos y económicos externos (Baland y Platteau 1996: 341:2). Estos líderes indígenas jóvenes son más eficientes cuando trabajan en colaboración con líderes de mayor edad o con aquellos que viven dentro de las comunidades y que no poseen ni la representación política, ni las habilidades de negociación de los jóvenes, pero que sin embargo, cuentan con autoridad moral dentro de las comunidades a través de la cual pueden ejercer influencia en las acciones de éstas.

El movimiento político maya, a mediados de la década de 1990, se enmarca en este modelo de doble liderazgo, donde el TMCC representa a la generación más joven e innovadora de líderes, y la TAA a la autoridad moral tradicional del liderazgo consuetudinario de los pueblos. Aún así, esta asociación política eficiente se debilitó sustancialmente en 2004. El hecho más devastador fue la muerte, en circunstancias misteriosas, del carismático líder del TMCC, Julián Cho, en diciembre de 1998. Las comunidades sospecharon que fue asesinado a causa de su oposición a la privatización de la tierra y a la extracción forestal; como consecuencia, el entusiasmo por la defensa indígena fue reemplazado por un fuerte sentimiento de inquietud y miedo.

La muerte de Julián también puso de manifiesto la debilidad de las instituciones indígenas existentes. El vicepresidente de Julián lo sucedió automáticamente como presidente del TMCC. No obstante, éste carecía de la inusual elocuencia de Julián, de su educación y de la capacidad para verbalizar

Copyrighted material

Area "A" de comanejo. Uso comunitario de la tierra y áreas traslapadas



Superficie en km².

Medina Bank: 90.0
Golden Stream: 44.8
Indian Creek: 49.9
Silver Creek: 12.4

Traslape 1 (MB & GS): 18.0
Traslape 2 (GS & IC): 13.5
Traslape 3 (IC & SC): 8.4

Fuente: Maya Leaders' Co-Management Mapping Project

eficazmente y representar la estrategia maya, tanto externa como internamente. El nuevo presidente no mantuvo una comunicación continua con los líderes de las comunidades, y en la medida en que interrumpió la práctica de Julián de visitar de manera informal a las comunidades cada semana, comenzó a surgir una desarticulación en la comunicación y los propósitos entre el TMCC, la TAA y las comunidades. El TMCC, que se había iniciado como un movimiento de base, pero había crecido bajo el amparo de los sistemas institucionales para mantener su trabajo, carecía de capacidad para buscar los fondos necesarios para cubrir sus necesidades de manera independiente, y las preocupaciones administrativas comenzaron a consumir las energías de sus miembros. El ILRC se hizo demasiado dependiente del TMCC, lo que los llevó a retroceder considerablemente en los asuntos de manejo institucional y a centrarse únicamente en las cuestiones legales. Sin embargo, su asociación con el TMCC dio pie a acusaciones en el sentido de que el proceso era una iniciativa orquestada internacionalmente, demeritando su legitimidad local. El TMCC, cada vez más debilitado, carecía de la capacidad para responder pertinentemente a esos ataques.

Mientras tanto, al final de la década de 1990, comenzaron a surgir las tensiones ya latentes entre el TMCC y el KCB, a partir de la creencia de que el TMCC estaba dominado por los mopanes. El KCB, el TMWC e incluso la TAA resintieron que el TMCC tuviera más visibilidad en el proceso, y demandaron un papel equivalente en las negociaciones con el gobierno de Belice. Inicialmente, el resultado de estas tensiones entre las instituciones indígenas fue positivo; la creación de Líderes mayas dio pie a una coalición más amplia entre las organizaciones indígenas para la lucha por los derechos sobre la tierra. Aún así, las dificultades para mantener a la coalición más amplia y a las organizaciones de miembros individuales, fueron determinantes en la disminución de la cohesión para la defensa política maya.

Financiamiento internacional y defensa indígena

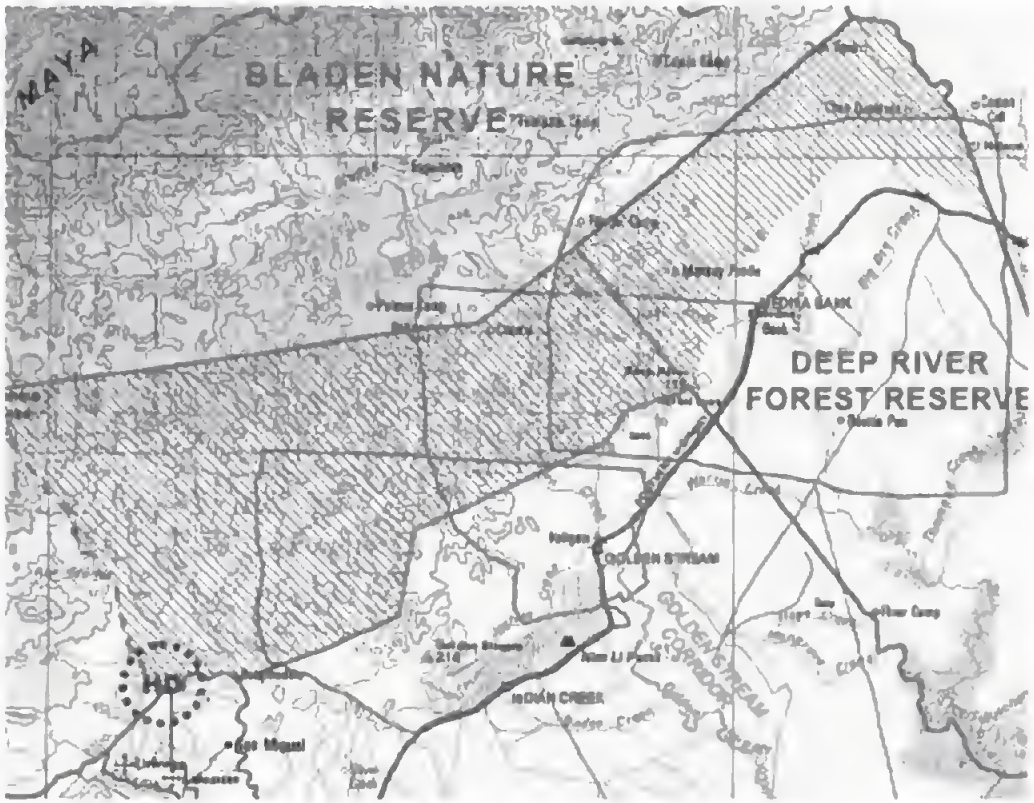
Mientras que el movimiento indígena luchaba por mantenerse a sí mismo, surgían crecientes oportunidades de financiamiento (a unos niveles sin precedente), para apoyar actividades ambientales y de desarrollo en el sur de Belice, lo cual condujo a muchos líderes mayas a reubicar sutilmente sus energías. Los derechos comunales mayas tenían poca prioridad para estas nuevas agencias, y eran vistos como demasiado contenciosos políticamente, la resolución de la tenencia de la tierra comenzó a adquirir una importancia secundaria respecto de la conservación, que proporcionaba medios de ingreso a los líderes mayas, y beneficios directos para las comunidades, impacientes por obtener beneficios tangibles para su subsistencia. La defensa de la tenencia de la tierra se convirtió en una actividad cada vez más marginal, extracurricular y voluntaria. En la medida en que decrecieron los esfuerzos por la defensa, los mayas se sintieron cada vez más distanciados

Copyrighted material

de sus líderes y del movimiento de defensa de la tierra, y disminuyó su apoyo a éste.

Al mismo tiempo que se incrementó el financiamiento para programas de conservación en el sur de Belice, los recursos para promover los asuntos de los derechos indígenas a la tierra se disiparon. Los fondos del BID y del gobierno de Luxemburgo fueron reducidos o suspendidos. La obtención de ambos fondos había sido facilitada por el ILRC y sin su apoyo constante, las organizaciones locales carecieron de la capacidad técnica para asegurar el reemplazo del financiamiento. Entre tanto, el proyecto CIDA–MCMMP enfrentó problemas insuperables debido a conflictos entre la ICC y el CIDA, que los líderes mayas no tuvieron el poder para prevenir. Como consecuencia, en 2002 fue suspendido el proyecto, y sólo se remapeó un Atlas comunitario maya.

En medio de estas dificultades, las amenazas a las tierras mayas continuaron creciendo. La construcción de la autopista del sur se concluyó prácticamente en 2002 y como se esperaba, el interés en el potencial económico de Toledo se incrementó. Para 2001 el proyecto BID–ESTAP perdió impulso, ya que sólo fue capaz de producir unos cuantos planes comunitarios piloto, ningún plan de zona, y únicamente un plan regional teórico. Se dieron nuevas concesiones de tala y la privatización de tierras seguía sin disminuir. En ausencia de liderazgo o instituciones mayas fuertes, la efectividad de los líderes mayas se redujo mucho, y las negociaciones con el gobierno de Belice se hicieron esporádicas e improductivas. Para 2002, las oficinas del TMCC habían cerrado; la organización que había impulsado la defensa indígena en las décadas anteriores había dejado de existir de manera eficaz.



Fuente: Maya Leaders' Co-Management Mapping Project

¿Qué son las tierras comunales?

Otra razón para la decadencia de la defensa política maya, además de los problemas mencionados anteriormente, fue la dificultad que experimentaron los mayas para articular de manera clara sus demandas de tenencia de

Copyrighted material

la tierra. Durante el periodo de mapeo del Atlas Maya, los derechos sobre la tierra se representaron a manera de una patria maya, un área que comprendía todas las tierras comunales individuales mapeadas. Al presentar las demandas de derechos de tierras comunales de manera conjunta, se creyó que podrían evitarse los conflictos intercomunales por la tierra, en torno a áreas compartidas o sobrepuestas. Sin embargo, el concepto de patria maya fue políticamente insostenible en Belice, puesto que se consideraba que en realidad lo que se estaba haciendo era crear un Estado dentro del Estado. Ante esta percepción, los Líderes mayas evitaron referirse a la patria maya a partir de entonces, y en vez de ello solicitaron una demarcación con base en tierras comunales individuales.

No obstante, esta nueva postura creó otro tipo de tensiones. Los investigadores que trabajaban en el proyecto del MCMMP transpusieron geométricamente los mapas del Atlas Maya en un solo mapa completo de distrito, mostrando así una compleja serie de sobreposiciones que serían extremadamente difíciles de resolver. Aunque los geógrafos de la Universidad de California sabían que los mapas respectivos de cada comunidad, representados de manera individual en el Atlas Maya, tendían a sobreponerse uno sobre el otro, las comunidades mismas nunca concibieron por completo el nivel de certeza de esta división, ya que desde entonces se apropiaron de los mapas que representaban sus tierras respectivas. Como lo explicitó la investigación de los procesos de mapeo indígenas en Nicaragua, el proceso de creación de mapas puede transformar las percepciones de los participantes sobre sus demandas de tierra, fortalecer su sentido de propiedad exclusiva del área representada y deteriorar la aceptación previa de las prácticas de uso colectivo dentro de las áreas descritas (Gordon *et al.*, Offen 2003). Como consecuencia, las demandas indígenas por la tierra basada en las comunidades amenazaban con crear conflictos entre los pueblos mayas, una situación que sólo podría beneficiar a sus opositores. Con base en esto, el MCMMP tuvo una experiencia holística breve del remapeo de una comunidad, Indian Creek, y de mediación en la discusión acerca de la sobreposición de los límites con sus vecinos de Golden Stream y Silver Creek, que produjo una resolución sorprendentemente rápida acerca de la ubicación de sus respectivas fronteras. Entonces, la experiencia de Indian Creek sugería que la situación de las fronteras intercomunitarias podía resultar menos problemática de lo que se anticipaba. Sin embargo, la terminación prematura del proyecto de MCMMP manifestó que eventualmente era imposible determinar qué tan importantes pueden ser los límites intercomunales para la definición de las tierras comunales.

La amenaza de conflictos intercomunales potenciales no fue el único obstáculo que se enfrentó. La proliferación de rentas y títulos de propiedad individuales de las áreas de tierras comunales a externos y a mayas representaba un reto más en la formulación de una postura unificada en torno a las demandas de tierra. En respuesta a las continuas invasiones de la tenencia privada de tierra dentro de las áreas de tierra comunal, y como resultado de su mayor familiaridad con el sistema de tenencia de la tierra de Belice, los mayas aprovecharon el derecho que tenía cualquier beliceño para solicitar parcelas individuales de tierra como la única oportunidad para resolver sus respectivas preocupaciones por la tenencia. Se han emitido títulos sobre solares urbanos y sobre tierras agrícolas, y esto ha llevado a una reducción inevitable de la tierra disponible para demarcarse como comunal. Al acceder a rentas y títulos de tierra los mayas no renunciaban concientemente a sus derechos sobre tierras comunales, sino que buscaban una estrategia de sobrevivencia inminente frente a la agresiva privatización de la tierra. Sin embargo, este proceso albergó la acusación, no manifiesta, hacia los mayas de que querían hacerse de lo mejor de ambos mundos: una combinación de títulos comunales de tierras y títulos privados.

Empero, el proceso de demarcación de la tierra y titulación no fue el mismo en todas

Copyrighted material

las comunidades mayas, sino que se concentró en gran medida en las comunidades más grandes, ubicadas cerca de la autopista o de la capital del distrito. Es notorio que los pueblos en las zonas más alejadas de Toledo tienen menos propiedades rentadas. En consecuencia, los Líderes mayas consideraron justo pedir títulos comunales para estos pueblos más aislados, mientras que para las comunidades más desarrolladas reclamaban derechos comunales sólo para las zonas forestales de amortiguamiento. Aún así, la dificultad para desarrollar distinciones legales entre los diferentes tipos de comunidades impidió que esta propuesta prevaleciera. Este asunto expuso aún más la lucha personal de los Líderes mayas con el tema de la renta y las tierras comunales, puesto que muchos de ellos habían obtenido para sí mismos títulos individuales de tierra. ¿era cuestión de escoger?, ¿estaban traicionando su causa al obtener tales títulos?

En 2001 surgió una estrategia alternativa que buscó reconocer el proceso de titulación individual y persistir en la ética e intereses comunales, que al mismo tiempo parecía políticamente aceptable dentro del contexto beliceño. La experiencia que tienen los mayas de esta nación en cuanto a conflictos con el gobierno es limitada y no les resulta útil para radicalizar o modificar su postura; ciertamente, en un país de sólo 266 mil habitantes, las relaciones personales entre políticos y líderes indígenas se forman al crear tanto oportunidades como restricciones para la defensa. Por ende, la estrategia que se proyectó en 2001 buscaba apelar al deseo de los mayas por adquirir un compromiso político, dirigiéndose al diario legislativo existente del gobierno; concretamente, al Village Council Act (VCA, Acta del Consejo de Pueblo) de 2000, que concedía a las comunidades un mandato más amplio para demarcar y manejar, aunque no poseer, las tierras que utilizaban. La idea era que los pueblos pudieran tener la última palabra en la distribución y manejo de las tierras y recursos dentro de sus fronteras reconocidas; esto hubiera representado un gran paso en el fortalecimiento de los sistemas de tierra comunal, ya que le permitía a las comunidades individuales mantener tanto los títulos de tierra individuales como las áreas comunales, de acuerdo con los intereses definidos internamente. De este modo, el VCA representaba un mecanismo interesante mediante el cual los sistemas comunales podrían ser reconocidos.

Después de ser decretado, el VCA se había convertido en un fragmento legislativo invisible, no sólo en Toledo, sino a lo largo y ancho de Belice. Sin embargo, los Líderes mayas vieron la oportunidad de proponer que el VCA fuera modificado e implementado activamente, y de que funcionara como un medio estra-

Foto: E. Leupold

tégico a través del cual el gobierno de Belice, y el público en general, aceptaran con más facilidad el concepto de gobernanza fortalecida de los pueblos, indígena o de otro tipo. Dentro de las reformas sugeridas al esquema del VCA se contemplaron aquéllas que daban legalidad a la autoridad de los Líderes de los pueblos para supervisar y hacer cumplir las reglas de gobernanza de las tierras comunales dentro del marco legislativo, por ejemplo, la no transferencia

Copyrighted material

de títulos a quienes no fueran miembros del poblado. También se acordó que era necesario buscar que la extensión de los límites de los pueblos fuera lo más amplia posible, mediante un proceso de auto demarcación habilitado por el VCA, de manera que englobara no sólo las tierras residenciales sino también las tierras forestales comunales.

No obstante, por diversas razones, jamás se concretó la propuesta de abordar los problemas de tenencia de la tierra maya. En primer lugar, los asesores legales de los Líderes mayas nunca aceptaron del todo esta estrategia, pues tenían la inquietud de que si el VCA no daba como resultado la propiedad efectiva de las tierras, representaba una base frágil para los derechos de propiedad común. El liderazgo maya basado en la comunidad experimentaba demasiados problemas como para entender los detalles y las implicaciones de la propuesta del VCA, particularmente dada la naturaleza esporádica de las reuniones que sostuvieron los Líderes mayas para discutirlas. En sí mismo esto fue una de las consecuencias de la debilidad del liderazgo, de los recursos y de la capacidad que han sido expuestos previamente. También es cierto que la misión de comunicar estas opciones a las comunidades representaba para los Líderes una carga demasiado pesada de asumir y sostener, sobre todo por la carencia de recursos para llevar a cabo este esfuerzo.

En realidad, estos mismos obstáculos estuvieron presentes en todas las disyuntivas estratégicas de la defensa maya. Ni el liderazgo indígena, y menos aún las comunidades de base, tuvieron dominio pleno del caso del CIDH por los derechos sobre las tierras, de la propuesta de patria maya y de la opción del VCA. Finalmente, las dificultades para formular una articulación clara y constante de las demandas de tierra comunales mayas, que pudieran sostenerse y llegar a ser relevantes para todos los niveles políticos y sociales, ha sido un reto mayúsculo para la defensa maya.

Conclusiones

Las perspectivas para asegurar el reconocimiento legal de la propiedad común maya en el sur de Belice siguen siendo inciertas. Veinticinco años después de haberse iniciado el movimiento de representación política maya, y diez años después de lograr una impresionante visibilidad e ímpetu, en la actualidad la defensa maya de su propiedad común parece ser, en el mejor de los casos, endeble. En ausencia de una voz maya unificada y de una estructura de liderazgo, el gobierno de Belice ha encontrado, en la táctica de dilación, una estrategia extremadamente efectiva para dejar de lado las demandas indígenas de derechos sobre la tierra y los recursos. En 2002 se otorgó una concesión de extracción forestal en algunas de las tierras previamente concedidas a los malasios y de otras más, sin más consecuencias que un murmullo por parte de los grupos representativos mayas. Puestos frente a las dificultades de formular y sostener una estrategia eficaz para asegurar el reconocimiento de la propiedad comunal de la tierra maya, dentro de un sistema estatal que no provee garantía de la propiedad común, la claridad de las convicciones de este grupo indígena respecto de los derechos sobre sus tierras comunales parece haberse oscurecido un tanto debido a su experiencia de defensa. El resultado de lo anterior es que las perspectivas de los mayas para asegurar la integridad de sus sistemas de propiedad común, y para desarrollar sistemas de manejo sostenibles con la intención de equilibrar o inclusive remplazar los procesos dominantes de conversión de la tierra, de deforestación y de privatización, parecen ser aún más sombrías que hace una década.

Al mismo tiempo, en la medida en que los derechos sobre la tierra han pasado a ocupar un lugar secundario dentro de los planes de los líderes y de las comunidades mayas, han surgido nuevas iniciativas para promover un manejo más sostenible de estos mismos recursos amenazados. Esto ha ocurrido principalmente a través del financiamiento de iniciativas de conservación y desarrollo, para las cuales el tema de la inseguridad de

Copyrighted material

la tenencia de la tierra indígena no ha representado un obstáculo mayor. Sin embargo, sin tenencia segura de la tierra para las comunidades rurales, indígenas o de otro tipo, las áreas protegidas y los recursos naturales que estas organizaciones quieren conservar o desarrollar de manera sostenible, están en riesgo de degradarse, ya que la limitación de tierras disponibles para que los indígenas obtengan su sustento los obliga a invadirlas para sobrevivir. Dado que la mayoría del cacao orgánico promovido por las agencias de conservación y desarrollo se cultiva en tierras nacionales, que no son propiedad de sus cultivadores, ¿cuál puede ser el destino de ésta y otras iniciativas prometedoras de manejo sostenible de los recursos, si la tenencia de la tierra indígena o sus sistemas de manejo no son reconocidos?

Los líderes mayas involucrados en estos proyectos han estado reticentes a que sus socios internacionales en las iniciativas de conservación y desarrollo, reconozcan y actúen de acuerdo con sus intereses de tenencia de la tierra. Aún así, parecería que hay bastante más espacio de mediación y resolución para las cuestiones de la tenencia de la tierra indígena, cuando se presentan dentro del contexto de los proyectos de conservación y desarrollo, de lo que hasta el momento se ha intentado hacer. Esto resulta particularmente cierto si se toman en cuenta las ganancias en divisas que obtiene el gobierno de Belice por medio del creciente sector turístico cuyo éxito depende de que el país mantenga un ambiente sano. De este modo, pueden surgir posibilidades para un nuevo movimiento de defensa que asegure el reconocimiento legal de los recursos de propiedad común mayas, que no se base solamente en la oposición al Estado, sino que encuentre nuevos socios interdisciplinarios para la búsqueda de una resolución mediada la cual asuma los intereses de diversos sectores y grupos de interés, no sólo de los indígenas.

El análisis precedente de la defensa maya por asegurar la tenencia de la tierra comunal en el sur de Belice ha dejado una serie de lecciones que pueden tomar como base ésta y otras luchas paralelas. Resulta claro que el esfuerzo por legalizar la propiedad común en Belice ha tenido dificultades para mantener un mensaje coherente y una movilización unificada entre los diferentes estratos de liderazgo indígena a través de los cuales se defiende su adopción. Es así como resulta importante reconocer que asegurar los objetivos de protección de la propiedad común, como cualquier otra iniciativa de defensa, requiere de los recursos adecuados; de un proceso de planeación estratégico, consensuado y continuo, de apoyo para la educación y la construcción de habilidades en las disciplinas requeridas: legales, políticas y del manejo de los recursos. Para planear una estrategia efectiva de defensa es necesario contar con un análisis profundo del contexto político en el que se ubican, para determinar las oportunidades para el avance de los intereses basados en la comunidad provistas por sus contextos más amplios, incluso cuando las sinergias no sean inmediatamente claras, tal y como en el caso del VCA, o en la asociación con el BID. Es importante la disposición para desarrollar nuevas alianzas, quizás en campos no previstos, e identificar intereses comunes y terrenos de colaboración entre diferentes sectores tales como el de la conservación, el desarrollo, las organizaciones de derechos humanos, e incluso el gobierno nacional. Es evidente que asegurar que éste y otros factores estén presentes representa una ardua tarea, pero suponer que los pueblos indígenas serán capaces de proteger sus sistemas de propiedad común sólo con base en el mérito ecológico, frecuentemente enfrentándose a una oposición política sofisticada, es planear para el fracaso. Y finalmente, los pueblos indígenas necesitan mantenerse fieles a sus valores medulares de flexibilidad y adaptación para salvaguardar exitosamente sus sistemas de propiedad común y de sustento.

El objetivo de este artículo ha sido demostrar la relevancia, o tal vez la necesidad imperiosa, de analizar los contextos y las condiciones sociopolíticas cuando se consi-

Copyrighted material

deran los sistemas de propiedad común indígenas. Como se ha demostrado, los sistemas de propiedad común no existen en un vació ecológico, sino que su naturaleza, integridad y perspectivas de largo plazo se encuentran definidas, en gran medida, por los contextos sociopolíticos más amplios en los que se sitúan. En particular, cuando los sistemas de tenencia estatales no proveen espacio para el reconocimiento de los sistemas de propiedad comúo indígenas, existen grandes posibilidades de que el resultado de ello es que estos se desgasten. Con el interés de asegurar la supervivencia de los sistemas indígenas de propiedad común, para salvaguardar tanto sus contribuciones al manejo sostenible de los recursos como a las diversas instituciones culturales y ecológicas, a partir de las cuales se promueven, resulta necesario considerar estrategias que se basen en la experiencia interdisciplinaria, la planeación, los recursos adecuados, y en el desarrollo de capacidades locales y oportunidades.

Bibliografía

Alcorn, J. B. y V.M. Toledo. 1998. Resilient Resource Management in Mexico's Forest Ecosystems, En: F. Berkes y C. Folke (ed.). *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. Cambridge.

Baland, J.M y J.P. Platteau. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources: Is there a role for communities?* Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.

Berkes, F. 1999. *Sacred Ecology. Traditional Ecological Knowledge and Resource Managemrnt.* Taylor & Francis Press, EE.UU.

Boster, J. 1973. K'ekchi' Maya Curing Practices in British Honduras. Tesis de licenciatura, departamento de antropología, Harvard University.

Bromley, D. 1991. Property Rights as Authority Systems: The Role of Rules in resource Management. *Journal of Business Administration* 20(1-2): 451-470.

Caddy, E. 1998. Indigenous Environmental Perspectives and Resource Management Contexts: The Case of Northeastern Nicaragua. Tesis de maestría.

de Castro, F. y D. McGrath. 2003. Moving Towards Sustainability in the Local Management of Floodplain Lake Fisheries in the Brazilian Amazon. *Human Organization* 62(2): 123-133.

Gordon, E.T., G. Gurdián y C.R. Hale. 2003. Rights, Resources and the Social Memory of Struggle: Reflectioos on a Study of Indigenous and Black Community Land Rights on Nicaragua's Atlantic Coast. *Human Organization* 62(4): 369-381.

Gray, L.C. 2002. Environmental Policy, Land Rights and Conflict: Rethinking Community Natural Resource Management Programs in Burkina Faso. *Environment and Planning: Society and Space* 20: 167-182.

Lewenthal, R.M. 1997. Maya Occupation & Continuity in Toledo. Appendices to the TMCC Petition to the Inter-American Commission on Human Rights against Belize.

McDaniel, J.M. 2003. History and the Duality of Power in Community-Based Forestry in Southeast Bolivia. *Development and Change* 34(2): 339-356.

Offen, K.H. 2003. Narrating Place and Identity, or Mapping Miskitu Land Claims in Northeastern Nicaragua. *Human Organization* 62(4): 383-392.

Pritchard Jr., L. y S.E. Sanderson. 2002. The Dynamics of Political Discourse in Seeking Sustainability. En: Lance E. Gunderson y C.S. Holling (eds.). *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Island Press, EE.UU.

Ross, A. y K. Pickering. 2002. The Politics of Reintegrating Australian Aboriginal and Americao Iodiao Indigenous Knowledge ioto Resource Management: The Dynamics of Resource Appropriation and Cultural Revival. *Human Ecology* 30(2): 197-214.

Scherr, S.J., A. White y D. Kaimowitz. 2004. A New Agenda for Forest Conservarinn and Poverty Reduction: Making Markets Work for Low-Income Producers. Ponencia para el Mexicn Action Summit, Mexico City, Mexico, June 2-3, 2003.

Copyrighted material

Ten Points of Agreement. 2000. Between the Government of Belize and the Maya Leaders of Southern Belize.

Thompson, M. y K. Homewood. 2002. Entrepreneurs, Elites and Exclusion in Maasailand: Trends in Wildlife Conservation and Pastoralist Development. *Human Ecology* 30(1): 107-138.

Toledo Maya Cultural Council. 1997. Petition to the Inter-American Commission on Human Rights.

Toledo Maya Cultural Council y Toledo Alcaldes Association. 1997. Maya Atlas. The Struggle to Preserve Maya Land in Southern Belize.

Watson, E.E. 2003. Examining the Potential of Indigenous Institutions for Development: A Perspective from Borana, Ethiopia. *Development and Change* 34 (2): 287-309.

White, A. y A. Martin. 2002. *Who Own's the World's Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition.* Forest Trends, Washington D.C. 30 pp.

Wilk, R. 1997. Maya People of Toledo: Recent & Historical Land Use. Appendices to the TMCC Petition to the Inter-American Commission on Human Rights against Belize.

Copyrighted material

Un esquema comunitario para medir el éxito del desarrollo económico de los pueblos indígenas forestales de Canadá

Peggy Smith

Título original: Community-based Framework for Measuring the Success of Indigenous People's Forest-based Economic Development in Canada
Traducción: Lourdes Fátima Andreu Marín
Coordinación y cotejo de la traducción: Ma. Teresa Ruiz Ramírez

Introducción

En Canadá los derechos de los pueblos indígenas están reconocidos constitucionalmente y son responsabilidad del gobierno nacional. Estos derechos están vinculados integralmente al uso de las tierras y los recursos de los pueblos indígenas y, en el caso de los recursos forestales, tienen que ver principalmente con los usos de la tierra asociados a la cosecha de recursos forestales, incluidos la flora y fauna, y los productos forestales no maderables. La mayoría de las economías indígenas tradicionales en dicha nación se construyeron basadas en los recursos forestales e involucraban un complejo conjunto de instituciones que gobernaban las relaciones entre los usuarios del bosque. Después de la colonización, el manejo forestal se convirtió en responsabilidad constitucional de los gobiernos provinciales. La cosecha de madera para la producción de materias primas –maderaje dimensional, pulpa y papel– transformó los bosques canadienses en talleres de producción industrial. Los sistemas institucionales, conformados por provincias apoyaban la producción industrial para regular la cosecha de madera para construcción que se encontraba en las tierras boscosas de propiedad pública. El acceso a los recursos maderables para construcción está controlado por gobiernos provinciales los cuales asignan licencias exclusivas de grandes áreas y a largo plazo, a las compañías privadas.

En el proceso de privatización de los recursos naturales en tierras públicas, las comunidades indígenas han tenido histórica y sistemáticamente un acceso limitado, aunque mantuvieron un interés por estas tierras –ya sea una forma abierta de propiedad (Título aborigen) o por el uso de la tierra reconocido a través de acuerdos gobierno a gobierno, tales como los tratados. Muchas comunidades indígenas forestales en Canadá sufren un severo subdesarrollo con elevados índices de desempleo y problemas sociales, como consecuencia de su exclusión sistémica del desarrollo industrial. El tema del acceso de los pueblos indígenas a estas tierras –más de 80% de las comunidades indígenas en Canadá se localizan en la zona forestal comercial (Gysbers y Lee 2003)– es tal, que el desarrollo y mantenimiento de las economías locales ha sido el origen de largos años de conflictos entre pueblos indígenas y el Estado en este país.

Este artículo explorará algunos de los enfoques actuales, tanto teóricos como prácticos, del desarrollo económico de los pueblos indígenas en general, y en particular del desarrollo de los pueblos indígenas forestales en Canadá.* Se mencionarán algunos de los

* Este artículo surge de un proyecto de investigación en curso llamado "Primeras Naciones y Silvicultura

Copyrighted material

desafíos metodológicos para llevar a cabo investigaciones de esta naturaleza, para finalmente, sugerir un esquema amplio para evaluar el éxito del desarrollo económico forestal de los pueblos indígenas. La sostenibilidad cultural se agrega como un componente crítico del paradigma del manejo forestal sostenible que actualmente toma en cuenta los indicadores económicos, sociales y ambientales. El eslabón entre la salud de la comunidad y el bienestar, y el desarrollo económico exitoso es muy importante, pero para entender esta relación, para evaluar el éxito de las empresas económicas indígenas forestales necesita desarrollarse un conjunto de indicadores diferentes, además de sólo aquellos como empleo e ingresos o de ganancias, (Cornell y Kalt 1998). Otro aspecto esencial de la evaluación del desarrollo de estos pueblos es el reconocimiento de sus derechos únicos, que es necesario para proporcionar el fundamento para su desarrollo autónomo. Este reconocimiento y respeto por los derechos indígenas necesitará de un cambio institucional, incluyendo nuevas reglas de acceso a las tierras y los recursos, y nuevas formas de toma de decisiones para asegurar que los pueblos indígenas sean capaces de determinar la naturaleza, forma y extensión del desarrollo económico. Este amplio esquema está siendo probado en estudios de caso en Ontario y Québec, y dentro de un proyecto de investigación nacional más amplio que también examina los indicadores socioeconómicos nacionales para las comunidades indígenas basados en datos censales.

Un ejemplo de los patios de producción industrial, aquello en lo que se han transformado los bosques canadienses. El sitio es al interior de la Columbia Británica. Foto: Peggy Smith

Sostenible: condiciones institucionales para el éxito" (First Nations and Sustainable Forestry: Institutional Conditions for Success"), que comenzó en 2003 y fue fundado por el Sistema de Manejo Forestal Sostenible (Sustainable Forest Management Network). La autora es co-investigadora en un equipo de investigación encabezado por el principal investigador Dr. Ronald Trosper, Department of Forest Resources Management, University of British Columbia. El sitio en internet del proyecto es http://www.forestry.ubc.ca/fnconditions/. La autora también desea reconocer el trabajo de Sarah Allen, una alumna de maestría que trabaja en el proyecto, por su interés en y la exploración de los indicadores del bienestar de la comunidad. Allen participó en el desarrollo del esquema basado en la comunidad.

Copyrighted material

Los paradigmas del desarrollo económico

Cuando se analiza el éxito del desarrollo económico de los pueblos indígenas forestales es útil colocar las teorías de desarrollo en dos grandes categorías: el determinismo y la acción humana o la contingencia (Anderson 1997). Las teorías en la categoría determinista dejan poco lugar para que los actores, especialmente los grupos subdesarrollados, (ya sean países del Tercer Mundo, o el Cuarto Mundo, como han sido clasificados los pueblos indígenas), tracen su propio curso. Estas teorías mencionan que el desarrollo toma un camino predecible y predestinado y que deberán seguirse ciertos pasos para lograr el éxito. En la categoría de acción humana hay cabida para que los actores influyan en la naturaleza y la dirección del desarrollo. Ambas categorías de estas teorías se han aplicado en el desarrollo económico de los pueblos indígenas. Conforme estos pueblos se rebelan contra las soluciones diseñadas para mejorar su desarrollo, impuestas por el Estado, y toman sus propias decisiones acerca de su futuro, cada vez toman más en cuenta las teorías que aceptan la noción de la acción humana.

DesBrisay (1994) revisó la bibliografía sobre el impacto que tienen los desarrollos de los principales recursos sobre las comunidades indígenas en Canadá, para la Royal Commission on Aboriginal Peoples (Comisión Real de los Pueblos Indígenas), que es la investigación más extensa realizada en la historia de Canadá acerca del estatus de los pueblos aborígenes. En este trabajo se suscitaron algunas de las preguntas esenciales que enfrentan los pueblos indígenas al tomar decisiones acerca del desarrollo económico basado en los recursos naturales:

¿Pueden participar los pueblos aborígenes en el capitalismo industrial y hacerlo de tal manera que se respeten y mantengan los valores tradicionales? ¿Pueden sobrevivir los valores orientados más hacia lo colectivo que hacia lo individual en un ambiente industrial, si la participación en un proyecto es organizada colectivamente? ¿Hasta qué punto pueden comprometerse los valores de una comunidad si se pone en riesgo el ambiente y el bienestar de las generaciones futuras?

Una escuela de pensamiento argumenta que tales preguntas son frívolas y el tema real es otorgar cualquier tipo de desarrollo económico a las regiones subdesarrolladas. El desarrollo económico en y por sí mismo resolverá los males sociales de las comunidades indígenas. El capitalismo industrial, con su capacidad para generar riqueza, proveerá la abundancia necesaria para generar empleos, ingresos y ganancias, y contrarrestar la pobreza, el desempleo, la carencia educativa y los problemas de salud, si la región subdesarrollada tan sólo sigue el camino establecido. Otra escuela argumenta que sólo con empleo e ingreso no se asegura necesariamente un desarrollo saludable para la comunidad y que, para lograr el desarrollo económico exitoso de las comunidades indígenas es esencial el reconocimiento de los derechos indígenas o de alguna forma de soberanía. Este es el enfoque de construcción de nación del Harvard Project on American Indian Economic Development (Proyecto Harvard para el Desarrollo Económico del Indio Americano) (Cornell y Kalt 1998).

Las teorías deterministas

Los teóricos modernistas y de la dependencia consideran que es inútil ir en contra del capitalismo industrial. Las teorías modernistas, muy populares después de la Segunda Guerra Mundial, con la finalidad de promover el desarrollo del Tercer Mundo, describían el desarrollo como un proceso que necesariamente progresaba por medio de etapas establecidas para llegar al inevitable y deseable objetivo del capitalismo industrial. En la revisión de las perspectivas teóricas realizada por Anderson y Giberson (2004), describen esta visión como sigue: "...un país o región en desarrollo pasa a través de una serie de etapas durante las cuales su gente construye capacidad eco-

Copyrighted material

nómica, descarta las formas tradicionales y adopta las modernas, y así emergen como estados totalmente modernos y prósperos". Del otro lado de la moneda, los teóricos de la dependencia, que surgieron para oponerse a las teorías de los modernistas, explicaron que el desarrollo no siguió las inevitables etapas mencionadas por los modernistas, y muchas regiones continuaron en la pobreza. Su lógica para esto fue que:

...aquellos grupos que se incorporan tardíamente al sistema capitalista pueden esperar, cuando mucho, una pobreza crónica mitigada, hasta cierto grado, por un desarrollo incompleto. Una nueva región en desarrollo permanecerá cautiva al centro desarrollado, con su actividad económica controlada por y subordinada a éste —en esencia, según la teoría de la dependencia es demasiado tarde para que los pueblos aborígenes se unan al club como miembros plenos. (Anderson y Giberson 2004)

Varias teorías acerca del capitalismo global explican que las empresas se moverán hacia la producción vertical, "a partir de la extracción de recursos y hasta obtener el producto final, subdivididas en subprocesos asignados a cualquier parte del mundo, a la que provea la combinación más ganancíosa de los recursos naturales, el capital y el trabajo" (Tykkyläinen 1999). En este sistema, las regiones son secuestradas por los caprichos del capitalismo global.

En el caso de las comunidades indígenas de Canadá, estas teorías deterministas las alejarían de las economías forestales tradicionales y las conducirían a integrarse por completo al capitalismo global. Sin embargo, éste no ha sido el caso. Como señala Usher (2003):

No hace mucho tiempo, la visión prevaleciente entre los científicos sociales y los hacedores de políticas era que el desarrollo industrial en el Norte induciría a los pueblos aborígenes a dejar sus campamentos y aldeas e irse a sitios de mayor desarrollo de recursos o a nodos de desarrollo planeado. Así, la emigración de las economías tradicionales (las cuales simplemente se marchitarían) hacia la nueva economía sería la ruta clave para la modernización y la aculturación... Es más, lo que surgió (o persistió) en las comunidades aborígenes en todo el Norte, fue una mezcla de economía basada en la subsistencia que integra dos ámbitos de actividad, instituciones y prácticas: mercado y subsistencia, unificadas, no nada más una al lado de otra en una aldea dividida en clases, sino directamente dentro del hogar. La producción y el consumo se combinan en una unidad básica, el hogar, el cual funciona en efecto, como una microempresa.

¿Cuánta capacidad de elección pueden tener entonces las comunidades indígenas para determinar la naturaleza de su desarrollo? El interés expresado por Wuttunee (1992, 2005), acerca del desarrollo económico indígena, los negocios y el empresariado se ha centrado en indagar "cuáles, de las alternativas que tienen, elegirán para cumplir con las metas individuales y de la comunidad". Esta investigadora se ha concentrado en los estudios de caso del empresariado en las comunidades indígenas del Norte y observa que ha habido un "cambio que va de las industrias de recursos primarios a las industrias de información y servicios" (1992:4). Su énfasis está puesto en las pequeñas y medianas empresas. En su libro más reciente, *Living rhythms* (2005), también formula preguntas similares a las de DesBrisay (1994) acerca de la dirección del desarrollo económico indígena:

¿Vamos a querer comunidades donde el ambiente sea apreciado y las personas mayores y las tradiciones sean honradas o trataremos de maximizar nuestras ganancias sobre la inversión? ¿Estos objetivos se excluyen unos a otros? ¿Qué significa para nosotros participar de manera significativa en la economía? ¿Cuáles son los beneficios y cuáles los costos?

Las teorías de la acción humana

Anderson y Giberson (2004) ofrecen la teoría de regulación que enfatiza la contingencia

Copyrighted material

y la acción humana. Definen la regulación como "el complejo y cambiante conjunto de 'cosas' que dan forma y guían la economía capitalista y la 'preservan', al menos durante algún tiempo, de las catastróficas colisiones y colapsos internos". En la teoría regulatoria, cada régimen de acumulación puede ser regulado en un sin fin de formas, cada una de las cuales es única debido a las condiciones locales y sujeta a las decisiones humanas.

Los economistas institucionales también se han centrado en la acción humana. En el Proyecto Harvard para el Desarrollo Económico del Indio Americano, Cornell y Kalt (1995) usaron la teoría de la acción colectiva para explicar el desarrollo y bienestar económicos, sobre todo en instituciones gubernamentales. Ellos explican que las instituciones son bienes colectivos y señalan las limitaciones de los análisis económicos neoclásicos para explicar la emergencia no coercitiva, la persistencia y la evolución de las instituciones gubernamentales. Los resultados de más de diez años de estudio, principalmente del desarrollo económico tribal en los Estados Unidos, ha llevado al Proyecto Harvard a concluir que para las comunidades indígenas, son importantes la cultura, la soberanía y las instituciones. Este enfoque ha propiciado estudios similares en Canadá. En una serie de reportes de la National Aboriginal Forestry Association (Asociación Nacional Aborigen Forestal) y el Institute on Governance (Instituto de Gobernanza) (2000), patrocinados por el programa federal, First Nations Forestry Program (Programa de Silvicultura de las Primeras Naciones) se exploró el éxito de las sociedades indígenas/corporativas forestales, considerando además de lo esencial de la rentabilidad, el impacto de los derechos indígenas, su cultura y la tenencia de la tierra.

El desarrollo sostenible

Aunque el enfoque de desarrollo sostenible, difundido por Brundtland en 1987, después de la World Comission on Sustainable Development (Comisión Mundial para el Desarrollo Sostenible), ha sido adoptado mundialmente, el desarrollo sigue siendo evaluado con criterios económicos estrechos. Estos criterios se basan en el supuesto de que la acumulación de capital, ya sea financiero, natural o humano, es la base para el crecimiento económico. Esto orienta a que las evaluaciones de desarrollo se basen en indicadores económicos tales como la ganancia para los negocios individuales, el aumento en el producto nacional bruto para las naciones Estado, o en los niveles de empleo para las comunidades, indicadores que, en su mayoría, rechazan las dimensiones social, ambiental y cultural. Como argumenta Sen (1999:14) al relacionar libertad con desarrollo:

Es tan importante reconocer el papel crucial de la riqueza para determinar las condiciones y la calidad de vida, como comprender la naturaleza calificada y contingente de esta relación. Una concepción adecuada del desarrollo debe ir más allá de la acumulación de la riqueza y del crecimiento del producto interno bruto y de otras variables relacionadas con el ingreso. Debemos ver mucho más allá del crecimiento económico sin ignorar su importancia.

El desarrollo sostenible o el paradigma de manejo forestal sostenible hace esto al tomar en cuenta los tres pilares: social, económico y ambiental como componentes clave. Al hablar de comunidades indígenas, se ha argumentado que el desarrollo sostenible debe incluir el reconocimiento de sus derechos, su cultura y sus aspiraciones hacia la autodeterminación. Mulvihill y Jacobs (1991) sostienen que las condiciones para la autoconfianza de las comunidades indígenas incluyen la autodeterminación, la descolonización y el contar con instituciones apropiadas. Y para un desarrollo sostenible es necesario el conocimiento indígena para abordar la complejidad y la periodicidad de los ecosistemas del Norte, interdependencia que se basa en el aprendizaje mutuo y la equidad intergeneracional.

Loomis (2000) también señala los esfuerzos que han hecho los indígenas para explorar

Copyrighted material

caminos de desarrollo alternativos en armonía con los conceptos de desarrollo sostenible:

Los pueblos del Cuarto Mundo ubicados dentro de sociedades industriales avanzadas buscan hacer valer su derecho al desarrollo autodeterminado; cuestionan la sabiduría de los caminos occidentales, y buscan orientación para recuperar perspectivas tradicionales.

De gran importancia para las comunidades indígenas y con frecuencia subsumido bajo el pilar social del paradigma del desarrollo sostenible se encuentra el reconocimiento de cultura que es un concepto integral para definir a los pueblos indígenas y para proteger su forma de vida.

Los teóricos modernistas argumentan que las culturas tradicionales deben dejarse atrás para adoptar el capitalismo industrial moderno pero, desde 1954 Merrill ponía de ejemplo a los maori como un pueblo no occidental "capaz de llevar a cabo cambios económicos bastante amplios en una cultura que contaba con pocas de las instituciones consideradas generalmente como necesarias para ejecutar dichas tareas y que, en cambio, tenía muchas instituciones que uno pensaría inhibirían grandemente el crecimiento económico". Las instituciones a las que él se refiere son: "el control de los recursos productivos incluyendo la tierra por parte de las familias, la organización de producción y la distribución basada en los grupos de parentesco, y la orientación de la actividad económica sustentada en la generosidad y liberalidad del grupo, y no en la acumulación individual de la riqueza." (Merril 1954)

Jóvenes en Grassy Narrows First Nation, en el noroeste de Ontario, participaron durante casi dos años en un bloqueo de los caminos para sacar madera de su territorio tradicional. Protestaban por las prácticas de una compañía multinacional que obtuvo una licencia de parte de la provincia de Ontario para cortar madera y administrar el bosque. Fuente: Thunder Bay Independent Media http://thunderbay.indymedia.org

Las teorías de la acción humana o de contingencia se prestan para realizar una exploración más amplia del potencial que tienen las sociedades indígenas para controlar el desarrollo dentro de sus propias perspectivas culturales, integrando los asuntos sociales,

Copyrighted material

económicos y ambientales. La investigación debería explorar estas teorías de acción para evaluar el éxito del desarrollo económico indígena, sobre todo el desarrollo forestal que depende tanto del mantenimiento de la productividad y la salud de los bosques. El paradigma de desarrollo sostenible es especialmente adecuado, sin embargo, esta no es una tarea fácil. Varios retos metodológicos surgen al llevar a cabo dicha investigación.

Los retos metodológicos

Existen varios retos metodológicos al realizar la investigación para evaluar el éxito del desarrollo económico de los pueblos indígenas forestales. Estos incluyen la calidad y la disponibilidad de datos de las comunidades indígenas, escoger la unidad de análisis, trabajar en un equipo multidisciplinario, aplicar enfoques participativos con las comunidades indígenas y entender las interacciones entre los indicadores sociales, ambientales y económicos.

El estado de los datos en asuntos aborígenes

La primera pregunta que deberá elaborarse al evaluar el éxito del desarrollo de los pueblos indígenas es, ¿quién determina el éxito? El desarrollo económico forestal involucra a cierto número de distintos actores: los pueblos indígenas, desde el propietario del negocio, quien puede ser un empresario local o el mismo gobierno comunitario, hasta cuerpos internos de gobernanza como funcionarios de desarrollo económico o corporaciones de desarrollo; los socios de la industria forestal y sus organizaciones representativas; los departamentos gubernamentales, tanto nacionales como regionales, que proporcionan incentivos y a través de programas, a menudo determinan la naturaleza, dirección y cantidad de disponibilidad de fondos; y otros grupos interesados que tienen una variedad de intereses en competencia para el desarrollo de los bosques públicos, desde la conservación hasta la recreación o el desarrollo industrial. La existencia de intereses en competencia lleva entonces a otra importante pregunta: ¿cuáles son los indicadores del éxito?

Históricamente, al determinar los indicadores del éxito y quien deberá definirlos, los pueblos indígenas no han sido tomados en cuenta, en buena medida porque las políticas de desarrollo económico han sido controladas centralmente desde las iniciativas políticas y burocráticas (Anderson 1997). En la actualidad, con el creciente movimiento indígena que lucha por la autodeterminación, cada vez resulta más evidente que, primero y ante todo, son los pueblos indígenas por sí mismos quienes deben determinar el éxito.

Es necesario realizar serios esfuerzos para involucrar a las Primeras Naciones[1] en la definición del éxito. ¿Qué es lo que buscan las Primeras Naciones en términos de desarrollo económico? ¿Acaso son los empleos, y de ser así, de qué calidad?, ¿es la generación de riqueza, y de ser así, cómo se distribuirá ésta? ¿Debe definirse el éxito con base en la calidad de la infraestructura socioeconómica en las Primeras Naciones? Hay una larga serie de preguntas por hacer pero debe haber una comprensión concreta y común en relación con lo que constituye el éxito y cuáles son las medidas que deben rastrearse para determinar si se están logrando los resultados deseados (Shanks 2005).

1 *N. de la T.* Los pueblos aborígenes en Canadá se definieron en el Acta de la Constitución de 1982, e incluían indios, inuit y metis. Por indios se entendía un amplio grupo de aborígenes, algunos de los cuales fueron reconocidos por su estatus indio por el gobierno federal. Estos indios con estatus pasaron a ser una responsabilidad administrativa y fideicomisaria del gobierno federal respecto del Acta de Indios. A los grupos de indios con estatus les fueron concedidas pequeñas bases territoriales denominadas reservas, gobernadas como bandas. El término banda fue considerado paternalista al surgimiento del movimiento de autodeterminación y se le cambió por Primera Nación. Para mayores antecedentes y variaciones de la terminología usada para los pueblos aborígenes del Canadá, véase, Words First: An Evolving Terminology Relating to Aboriginal Peoples in Canada (Indian and Northern Affairs Canada 2004).

Copyrighted material

Dado que estas preguntas apenas se están empezando a elaborar, aún no se han definido las medidas que deben revisarse. Como punto de partida es necesario llevar a cabo la discusión acerca del éxito con los pueblos indígenas y esto requerirá de un enfoque cualitativo.

En lo que atañe a la información cuantitativa disponible, las estadísticas relativas al desarrollo de los pueblos indígenas en Canadá son de una notoria falta de confiabilidad. Los datos concernientes al uso de tierra aborigen y la participación en el sector forestal son escasos. Los datos de la línea base con frecuencia son inexistentes (Smith 2004). No es posible tener un conocimiento integral del impacto que tienen las operaciones de la industria forestal sobre las comunidades aborígenes o tener una medida de valor real de las actividades de subsistencia y comerciales de éstas hasta que dichos datos estén disponibles; en particular los relacionados con los usos no maderables, o para proteger aquellos valores ahora reconocidos, por quienes manejan los bosques, como extraordinariamente importantes para los pueblos aborígenes, incluyendo los sitios considerados por ellos como centros culturales y espirituales. El Canadian Council of Forest Ministers (Consejo Canadiense de Ministros Forestales) ha hecho un reflexión más cuidadosa acerca de lo inadecuado que resultan los datos disponibles que se pusieron en marcha en sus Criteria and Indicators of Sustainable Foresr Management (Criterios e Indicadores del Manejo Forestal Sostenible) (CCFM 1995) y comenzaron a hacer el intento de medir el cumplimento con los compromisos que contenían (CCFM 1997, 2000).

Unos años después, con la publicación del informe del Estatus Nacional del CCFM 2000, "un primer intento para informar acerca del manejo forestal sostenible", parecía que casi nada había cambiado. Este reporte también argumentaba lo inadecuado de los datos disponibles o la ausencia de estos. En el informe de los indicadores sobre la participación aborigen, en particular los relacionados con el grado de su participación en oportunidades económicas forestales, se indicaba que: "no se contaba con datos nacionales amplios" y que, "la única recolección de datos que se lleva a cabo es sobre una base ad hoc". Para el indicador del "número de comunidades aborígenes con un componente forestal significativo como base de su economía y con diversidad de usos del bosque", los datos sobre empleo reunidos por el Aboriginal Business Canada (Negocio Aborigen Canadá, una sección perteneciente al organismo federal, Industry Canadá, Industria de Canadá) y por la Statistics Canada (Estadísticas de Canadá) llegaron a la conclusión de que solamente siete de las 750 Subdivisiones del Censo Aborigen dependían del bosque. Dado que aproximadamente 80% de las comunidades aborígenes están dentro de la región forestal comercial de este país, el sentido común desmiente esta conclusión. Es obvio que existe un sesgo en relación con el método económico de base utilizado para llegar a esta medición. El informe reconoce que otros estudios muestran que "la dependencia en los bosques es mayor a lo que se había captado tradicionalmente por las medidas de dependencia realizadas por la industria forestal" (Korber 1997, citado en CCFM 2000: 97).

En una revisión del CCFM en 2003 se recomendó que se redujeran los indicadores originales de 83 a 53 después de realizar una evaluación de lo siguiente: 1) relevancia en relación con el criterio; 2) mensurabilidad basada en mediciones empíricas científicamente válidas que pueden repetirse consistentemente a lo largo del tiempo, con datos que son tanto prácticos como fiscalmente viables de reunir; 3) la comprensibilidad, no sólo para quienes manejan los bosques, sino también para el público informado; 4) la habilidad para pronosticar hacia el futuro con exactitud razonable; y 5) si los valores de referencia podrían ser determinados para el indicador o no.

Debido a los retos descritos anteriormente en los informes de progreso técnico del CCFM de 1997 y 2000, y utilizando los criterios de la revisión de evaluación, la versión

Copyrighted material

revisada de la C&I (CCFM 2003), denomina la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo económico forestal como Foresr Community Well-being and Resilience (Bienestar comunitario y resistencia). El preámbulo a esta parte advierte que "las prácticas no sostenibles de recursos tienen el potencial de producir altos costos sociales que se concentran entre los residentes de las comunidades rurales" y que muchas de éstas son "comunidades aborígenes rodeadas de bosques cuyo bienestar económico y social dependen de estos". Para evaluar esta situación, el CCFM, excepto en el indicador de "niveles de logros educativos en comunidades forestales", retoma el enfoque de "empleos e ingresos", con indicadores del "índice de diversidad económica", "tasa de empleo" e "incidencia de bajo ingreso".

Una manera de abordar los retos inherentes a la calidad y la disponibilidad de datos, y a la exclusión histórica de los pueblos indígenas en la definición de la naturaleza del éxito, es combinar los métodos cualitativos y cuantitativos. Los métodos cualitativos que involucren a los pueblos indígenas en las discusiones acerca de lo que ellos definen como éxito para después comparar estas definiciones con las de otros grupos interesados, incluyendo a los socios de negocios, ofrecerán algo de equilibrio a las evaluaciones y proporcionarán una perspectiva indígena a la definición de éxito. Para mejorar la calidad y disponibilidad de los datos, deberá acordarse un compromiso por parte de ambos gobiernos, que los obligue a dar seguimiento al manejo forestal sostenible, y por parte de los mismos pueblos indígenas a participar en la obtención de datos censuales sobre los cuales basar la información estadística de la naturaleza del desarrollo económico.

Para escoger la unidad de análisis

Otro desafío metodológico en la evaluación del desarrollo económico de los pueblos indígenas forestales es seleccionar la unidad de análisis. Existen varias opciones posibles: el individuo (el empresario, la empresa o el empleado) la empresa conjunta o la sociedad, el hogar, la comunidad o la nación.

Además del método de base económica con su medición de la dependencia forestal a partir de los empleos y el ingreso, las evaluaciones clásicas del éxito del desarrollo económico también se han centrado en el negocio, ya sea la empresa o el empresario. Pero, si los negocios son pequeños o están activos durante un corto período, problema común en los ciclos de auge y descenso del sector forestal, resulta muy difícil darle seguimiento a estos negocios. En cuanto a los trabajadores asalariados individuales o contratistas es muy difícil tener un panorama exacto del número de aborígenes empleados en el sector forestal dado que los pueblos aborígenes sólo han participado parcialmente en el Censo Nacional del Canadá y porque la auto identificación de raza es voluntaria. Otra cuestión relacionada con el seguimiento del éxito individual es que para muchas comunidades indígenas los criterios de definición del éxito no se centran en el individuo, sino en el bienestar comunitario. Los estudios que se dirigen exclusivamente al individuo niegan la naturaleza colectiva de la mayoría de estas comunidades y se concentran en la ganancia individual más que en el bienestar comunitario.

Por falta de capacidad, que incluye recursos humanos, de capital y naturales, en las comunidades indígenas, muchas empresas forestales se desarrollan en sociedad con compañías forestales ya existentes. Las empresas conjuntas son consideradas como un medio para enfrentar las fortalezas y las debilidades de ambas partes. En estos casos se evalúa a la empresa misma centrándose en la relación negocio a negocio y no se toman en cuenta necesariamente las aspiraciones comunitarias. En Canadá la tendencia ha sido concentrarse en las empresas conjuntas ya que con frecuencia son muy publicitadas y a que, debido a la participación de grandes compañías forestales multinacionales, es más fácil obtener información acerca de sus operaciones.

Copyrighted material

Otra opción para la unidad de análisis es el hogar. Los análisis basados en el hogar tienden a localizarse en la economía mixta y en los sistemas basados en el parentesco, explorando no sólo una empresa de negocios en particular, sino en el nivel de participación de un hogar en las actividades forestales. Sin embargo, dichos estudios, a pesar de que son muy completos, requieren mucho tiempo, son caros, y hacen referencia a una comunidad específica, por lo que puede no ser posible generalizar los resultados a otras comunidades.

Si investigar a los hogares es un método caro y tardado, tomar a la comunidad como unidad de análisis lo es también. Para tener un enfoque amplio, los investigadores necesitan entrevistar u observar una muestra representativa de los miembros de la comunidad partiendo de la base de los habitantes hasta los líderes y los empresarios individuales. Ninguna comunidad es monolítica y habrá diversas interpretaciones del éxito del desarrollo económico forestal. Para tener una idea del rango de esa variación, sería necesario aplicar un enfoque de estudio de caso con entrevistas a varios actores clave dentro de la comunidad.

Finalmente, muchos estudios del desarrollo económico se han centrado en el Estado nación como unidad de análisis, sobre todo en las naciones subdesarrolladas. A partir del movimiento hacia la autodeterminación, los pueblos indígenas se han centrado en la nación (RCAP 1996). Sin embargo, al no existir acuerdos negociados con los Estados nación existentes, y dada la relación semidependiente de la mayoría de estas comunidades dentro de los Estados nación, los estudios que toman como unidad de análisis a la nación indígena son escasos.

Trabajar en un equipo multidisciplinario

Los desafíos ante la calidad y la disponibilidad de los datos, y para escoger la unidad de análisis sólo pueden minimizarse haciendo frente al reto que implica trabajar en un equipo multidisciplinario de especialistas en cuestiones forestales y sociales, economistas y científicos políticos, y con un comité consultivo que cuenta con representantes de la academia, el sector forestal privado y las organizaciones indígenas. Cada una de las disciplinas académicas se ubica en ámbitos particulares y cuenta con enfoques distintivos, así como teorías y terminología propios. Al contar con un estudio nacional, que incluye diferentes regímenes de políticas provinciales, prácticas de las empresas privadas y enfoques de las comunidades indígenas, se vuelve complejo tomar las decisiones necesarias para dar cuenta de esta diversidad a la vez que se busca encontrar los aspectos coincidentes. El tomar decisiones, reconciliar valores y concluir el trabajo dentro de un equipo multidisciplinario trae a la memoria un escenario con demasiados actores lo cual puede generar problemas en el momento de las entregas y las fechas límite. Con la finalidad de cumplir con el compromiso de asegurar que los resultados de la investigación se apliquen, se han utilizado comités consultivos que se han convertido en la herramienta que orienta este trabajo, aunque, por otro lado, pueden volverlos aún más complejos.

El uso del enfoque participativo

La investigación basada en un enfoque de esta naturaleza se lleva a cabo por muchas razones, pero la primordial es comprender y rectificar las injusticias históricas cometidas contra los pueblos indígenas. Para mejorar su estatus y su bienestar relacionado con el desarrollo económico forestal, deben existir capacidad y deseos de participar por parte tanto de las comunidades indígenas como de las compañías forestales. Aunque los participantes potenciales concuerdan en que las metas de la investigación son loables, existen muchos factores que obstaculizan su participación. Debido a la exclusión histórica de los pueblos indígenas al sector forestal, existen sospechas mutuas por parte de las comunidades indígenas y de las compañías forestales. Para algunos participantes que han logrado

Copyrighted material

acabar con estas sospechas y han podido desarrollar una relación de trabajo, es frecuente que exista el miedo de poner en riesgo estas relaciones provisionales. En el caso de otros, sucede que están demasiado ocupados y faltos de personal como para poder participar. A los investigadores les parece que con frecuencia los académicos están alejados de una comprensión práctica de la historia, la complejidad, los diferentes puntos de vista y la gente de las comunidades indígenas.

Una respuesta a los desafíos metodológicos

Para referirse a estos cambios metodológicos, el equipo de investigación escogió una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. Al principio del proyecto se llevó a cabo un seminario con el equipo de investigación y el comité consultivo lo cual ayudó a aclarar los desafíos y los enfoques.[2] Las estadísticas existentes serán analizadas. Los estudios previos realizados en Canadá proporcionarán una base sólida sobre la cual se depurarán los resultados (NAFA/IOG, Hickey y Nelson, 2005, SFMN Síntesis de informe). Para comprender el éxito de los negocios forestales, se está realizando una encuesta centrada en las sociedades concentrándose en la empresa conjunta, para lo cual serán entrevistados tanto las compañías forestales como los representantes de comunidades indígenas. Para contar con una visión más completa de los criterios para el éxito, se realizarán estudios de caso que dirigirán su atención de los negocios hacia la comunidad y su contexto. A partir de los estudios de caso es como se podrá utilizar un enfoque más integrado.

Un esquema para medir el éxito del desarrollo económico de los pueblos indígenas forestales

El esquema de bienestar comunitario toma en cuenta el paradigma del Manejo Forestal Sostenible (MFS) que intenta integrar los aspectos económicos, sociales y ambientales. Debido a las condiciones históricas y políticas particulares de las comunidades indígenas es necesario ampliar el paradigma MFS para incluir a la cultura y para reconocer el elemento esencial de los derechos indígenas. La figura 1 trata de captar la interacción de los cuatro elementos –económico, cultural, social y ambiental por medio de diferentes escalas– de lo local, regional, nacional a lo global. Las cuatro direcciones trazadas son una modificación de la rueda de la medicina utilizada por los pueblos indígenas para aprehender su visión holística del mundo, mostrando la relación entre los elementos. Se vincula con los aspectos de los derechos y responsabilidades de los pueblos indígenas –la autodeterminación, el desarrollo de las capacidades, la jurisdicción, la autonomía y la gestoría de tierras y recursos, y el bienestar comunitario.

¿Es posible que semejante esquema permita un examen más completo del éxito del desarrollo económico de los pueblos indígenas forestales? ¿Cuáles serían los criterios de éxito a evaluar en dicho esquema? ¿Cómo es posible pasar de un enfoque de indicador único (medir empleos e ingreso o sostenibilidad ambiental) a entender la interacción de todos los elementos y sus compensaciones? ¿Quién dirigiría esas decisiones? El cuadro 1 subraya algunos de los criterios para medir el éxito del desarrollo económico sostenible forestal de las Primeras Naciones.

El bienestar y la satisfacción de la comunidad se muestran como el resultado de un enfoque que combina criterios ambientales, sociales, culturales y económicos, fundado en el reconocimiento de los derechos indígenas junto con un adecuado desarrollo institucional paralelo, que refleje el esquema.

El bienestar y la satisfacción de la comunidad es el resultado que aglutina el logro de haber cubierto las necesidades básicas de los seres humanos: alimento, vestido y techo, pero además rebasa esto para mostrar las aspiraciones de las comunidades indígenas por

[2] Los artículos del seminario están disponibles en la dirección del proyecto en Internet en http://www.forestry.ubc.ca/fncondations/workshops.htm.

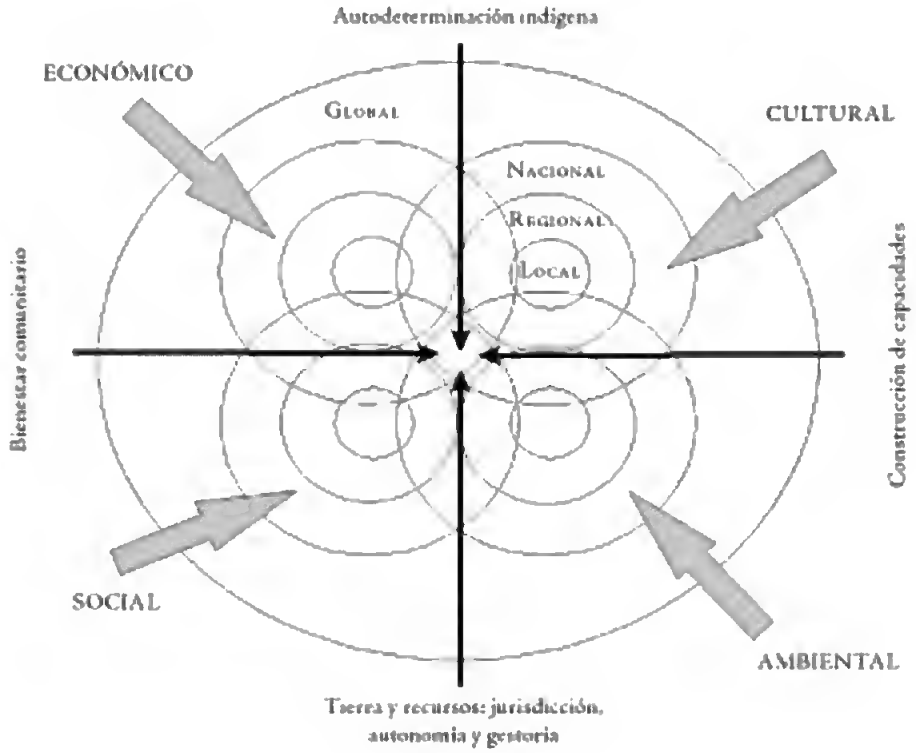
Copyrighted material

llegar a la autodeterminación y la autogobernanza. El eje central del esquema son los tres pilares del manejo forestal sostenible, criterios económicos, ambientales y sociales, agregando el componente cultural.

El fundamento del esquema es el reconocimiento, el respeto y el cumplimiento de los derechos indígenas. En Canadá, los pueblos indígenas aún hacen valer sus derechos inherentes y su soberanía dentro del Estado nación canadiense. Esta afirmación de soberanía es la base para la autodeterminación. Ha habido un número de distintos acuerdos formales entre el Estado canadiense y los pueblos indígenas donde el aquél interpreta que los derechos indígenas han sido limitados o cancelados. Sin embargo, los pueblos indígenas afirman que sus derechos no pueden cancelarse y por lo tanto continúan a pesar de los acuerdos. Estos acuerdos incluyen tratados históricos y reclamaciones modernas de tierras. En algunas áreas de Canadá, dichos acuerdos todavía se están negociando y en esos casos, el título de propiedad indígena o la propiedad continúan.

El reconocimiento de los derechos indígenas necesita del desarrollo conjunto, entre los pueblos indígenas y el Estado, de instituciones nuevas para el manejo y el uso de los recursos forestales. Estos acuerdos institucionales pueden incluir la toma de decisiones compartida, que va desde la asesoría hasta el consentimiento y control, incluyendo la toma de decisiones conjunta o el comanejo. Los mecanismos para la resolución de conflictos, la evaluación y el seguimiento serían importantes para la adaptación a lo largo del tiempo.

Figura 1. Pueblos indígenas, derechos y desarrollo sustentable



Para los criterios ambientales, las condiciones del bosque (Ostrom 1999) a partir de la exploración de recursos, ya sea por extracción industrial o por uso tradicional, pueden medirse por la cantidad y tasa de extracción

Copyrighted material

Cuadro 1. Criterios por los cuales se evalúa el éxito del desarrollo económico sostenible de las economías basadas en los bosques Primeras Naciones

Resultado: bienestar y satisfacción de la comunidad			
Necesidades básicas: (alimento, vivienda, ropa), autosuficiencia, autogobernanza, nivel de vida adecuado, empleo elevado, distribución justa de los beneficios económicos a través de los hogares, integridad cultural, salud humana, educación, estabilidad política, acceso a tierras y recursos, manejo forestal sostenible			
Elementos del manejo forestal sostenible			
Ambientales	Económicos	Sociales	Culturales
• Condición del bosque • Extracción sostenible de recursos renovables (cantidad y promedio de extracción) • Mantenimiento del hábitat para todos los usuarios, incluyendo a la vida silvestre.	• Trabajos, ingresos y ganancia. • Participación de ingresos • Economía mixta con ambos usos tradicionales de la tierra y economía de efectivo	• Construcción de capacidades (educación y habilidades, habilidad para contratar administradores a largo plazo de recursos) • Aumento en la Estabilidad comunitaria • Mejora en la salud individual y comunitaria	• Mantenimiento de la forma de vida • Retención de la lengua • Aprendizaje cultural
Los fundamentos			
Derechos indígenas		Instituciones	
• Reconocimiento, respeto, protección y cumplimiento de los derechos aborígenes y de los tratados = soberanía o autogobierno • Los derechos son inherentes, no pueden ser cancelados y así se aplican a todas las áreas: tratados históricos, reclamaciones modernas de tierras, títulos o propiedad.		• Toma de decisiones compartidas (desde la consejería hasta el consentimiento y control, incluyendo la toma de decisiones conjunta o comanejo) • Resolución de conflictos • Evaluación y seguimiento.	

Copyrighted material

y, de importancia para las comunidades indígenas donde la subsistencia tradicional forma parte de sus economías, el mantenimiento del hábitat, especialmente de la fauna y la flora.

Para los criterios económicos, las medidas clásicas de empleos, ingreso y ganancias son importantes. Sin embargo, debido al reconocimiento de los derechos indígenas y el control compartido con el Estado otra medida de éxito sería también la participación en los ingresos sobre las rentas de recursos. Con la finalidad de preservar el uso tradicional de la tierra forestal y el aspecto cultural que está tan ligado a éste, debería considerarse mantener una economía mixta que cuente con los usos tradicionales de la tierra forestal y con una economía en efectivo[7] basada en la extracción industrial.

En el panorama social, uno de los impactos que ha tenido el hecho de que las comunidades indígenas hayan estado excluidas del sector industrial forestal, es su carencia de habilidades de participación. Un buen criterio para medir el cambio a lo largo del tiempo es aumentar los negocios forestales y las habilidades de manejo, por medio de la práctica como de la educación formal, y también la habilidad de las comunidades indígenas para contratar administradores de recursos y negocios. Se ha aseverado que el bienestar de la comunidad y sus habitantes está integralmente unido a la salud de la tierra. Aunque es difícil de probar como una relación causal, en Canadá se han realizado algunos estudios para explorar el vínculo entre la salud ambiental y la humana. En un estudio hecho por Usher (2003:370), se estudió la violencia como un indicador del impacto de la contaminación ambiental. El estudio realizado en las Comunidades de Primera Nación, Grassy Narrows y Whitedog, donde se perdió el acceso a la pesca tradicional a causa de la contaminación de mercurio proveniente de un molino de pulpa, se encontró que:

En el momento en que se agravó la crisis por la interrupción de la cosecha de peces, se llegó al punto más agudo cuando se dieron una serie de muertes violentas tanto en Grassy Narrows como en Whitedog y, en cambio, no sucedieron en una reserva cercana que usamos como control. Considérese lo que significan 17 decesos violentos en un año y lo que esto implica para una comunidad de unos cuantos cientos de personas.

Los criterios como la estabilidad comunitaria y la mejora en la salud necesitan explorarse más adelante como indicadores de un desarrollo exitoso.

Finalmente, cuando se agrega el componente cultural por el interés de alentar el desarrollo que resguarda la diversidad cultural de las comunidades indígenas, resultan importantes los criterios adecuados a la forma de vida de la comunidad. La preservación de la lengua es un primer indicador de la integridad cultural y en Canadá las lenguas indígenas están amenazadas en algunas regiones, y vivas en otras, y existen muchas comunidades que tratan de restaurar las lenguas casi extintas. Históricamente, en el desarrollo económico forestal, el conocimiento indígena ha sido esencial para el éxito de la economía nacional sobre todo durante el periodo inicial de colonización y del comercio de pieles. Actualmente, con los recursos forestales escasos y en disminución, el conocimiento indígena puede jugar un papel importante una vez más para los nuevos tipos de desarrollo forestal. El criterio de la función que desempeña el conocimiento indígena en el desarrollo y conservación de los bosques es otro aspecto clave de la diversidad cultural.

Conclusión

Para comprender las economías indígenas, tanto su éxito como su subdesarrollo, es necesario explorar las teorías del desarrollo que abarcan la acción humana, las cuales permiten un análisis del desarrollo basado en las aspiraciones de las comunidades indígenas por llegar a la autodeterminación y el desa-

[7] *N. de la T.* El término en inglés *cash economy* se refiere a una economía informal donde se utiliza dinero en efectivo para hacer pagos sin pagar impuestos.

Copyrighted material

rrollo económico que se adecua a su visión de mundo, incluyendo sus economías tradicionales, la cultura y el reconocimiento de sus derechos únicos. Al aceptar esto, el éxito del desarrollo económico será considerado tanto por los criterios económicos aceptados como por aquellos definidos por las comunidades indígenas mismas.

Los retos metodológicos que deben abordarse para poder incluir las perspectivas de las comunidades indígenas conducen a enfoques más participativos que requieren que éstas ayuden a definir la conducción de la investigación. Los equipos multidisciplinarios de científicos sociales y ecologistas proporcionan nuevas oportunidades de síntesis y metodologías creativas, pero también desafían a los investigadores con una visión disciplinaria limitada en el momento de explorar y aceptar nuevas teorías y enfoques. Debido a lo inadecuado de los datos, los investigadores deberán trabajar para llenar los vacíos de conocimiento. También deben apoyar maneras efectivas de reunir y mantener las bases de datos para que sean una fuente confiable de medición de los indicadores que proporcionarán una visión precisa de los cambios en las condiciones económicas de los pueblos indígenas a lo largo del tiempo.

Un esquema más amplio para evaluar el éxito del desarrollo económico forestal de los pueblos indígenas es una modificación del paradigma del manejo forestal sostenible. El incluir la cultura a los pilares económico, social y ambiental resalta la importancia de proteger la diversidad cultural de los pueblos indígenas. Considerar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas como base del esquema, asegura que estos pueblos por sí mismos serán los agentes de desarrollo. Esto requerirá que los pueblos indígenas y el Estado hagan la formulación conjunta de las nuevas instituciones para el uso y manejo de los recursos forestales.

Bibliografía

Anderson, R.B. 1997. Corporate/Indigenous partnerships in economic development: The First Nations in Canada. *World Development* (25): 1,483-1,503.

Anderson, R.B. y R.G. Giberson. 2004. Aboriginal entrepreneurship and economic development in Canada: Thoughts on current theory and practice. Ethnic Entrepreneurship Structure and Process. *International Research in the Business Disciplines* 4: 141-167.

Canadian Council of Forest Ministers (CCFM). 1995. Defining Sustainable Forest Management: A Canadian Approach to Criteria and Indicators. Canadian Forest Service, Natural Resources Canada, Ottawa, CanadÁ. 22 pp. http://www.ccfm.org/3_e.html. July 2003.

———. 1997. Criteria and Indicators of Sustainable Forest Management in Canada: Technical Report. Canadian Forest Service, Natural Resources Canada, Ottawa, Canada. http://www.ccfm.org/3_e.html. July 2003.

———. 2000. Criteria and Indicators of Sustainable Forest Management in Canada: National Status 2000. Canadian Forest Service, Natural Resources Canada, Ottawa, Canada. 122 pp. http://www.ccfm.org/3_e.html. July 2003.

———. 2003. Defining Sustainable Forest Management: Criteria and Indicators 2003. Canadian Forest Service, Natural Resources Canada, Ottawa, Canada. http://www.ccfm.org/3_e.html. May 2005.

Cornell, S. y J.P. Kalt. 1995. Cultural Evolution and Constitutional Public Choice: Institutional Diversity and Economic Performance on American Indian Reservations. Cambridge, MA, Harvard Project on American Indian Economic Development.

———. 1998. Sovereignty and nation-building: The development challenge in Indian country today. American *Indian Culture and Research Journal* 22(3):187-214.

DesBrisay, D. 1994. The impact of major resource development projects on Aboriginal Communities: A review of the literature. *Royal Commission on Aboriginal Peoples Research Reports*. Ottawa, Ontario. Libraxus. CD Rom.

Gysbers, J. y P. Lee. 2003. Aboriginal Communities in Forest Regions in Canada: Disparities

Copyrighted material

in Socio-economic Conditions. Global Forest Watch Canada, Edmonton, Alberta. 38 pp.

Hickey, C.G. y M. Nelson. 2005. Partnerships between First Nations and the Forestry Sector: A National Survey. Sustainable Forest Management Network, Edmonton, Alberta. 30 pp.

Loomis, T.M. 2000. Indigenous populations and sustainable development: Building on Indigenous approaches to holistic, self-determined development. *World Development* 28(5): 893-910.

Merill, R.S. 1954. Some social and cultural influences on economic growth: The case of the Maori. *The Journal of Economic History* 14(4): 401-408.

Mulvihill, P.R. y P. Jacobs. 1991. Towards new south/north development strategies in Canada. *Alternatives* 18(2): 34-39.

National Aboriginal Forestry Association and Institute on Governance. 2000. Aboriginal Forest-based Partnerships: Lessons for Future Collaboration. Ottawa, ON: National Aboriginal Forestry Association and IOG. 83 pp. http://www.nafaforestry.org.

Ostrom, E. 1999. Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. En: P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Boulder, Colorado. 289 pp.

Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP). 1996. People to People, Nation to Nation: Highlights from the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. Ministry of Supply and Services, Ottawa, Canada. 149 pp.

Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf, Inc., New York. 366 pp.

Shanks, G. 2005. Economic Development in First Nations: An Overview of Current Issues. Public Policy Forum. Ottawa, Ontario, Canada. 21 pp. http://www.ppforum.ca/ow/press_releases/Economic_Development_First_Nations.pdf. (Mayo de 2005).

Smith, P. 2004. Inclusion before streamlining: The status of data collection on Aboriginal issues for sustainable forest management in Canada. En: J.L. Innes, G.M. Hickey y B. Wilson (eds.). International Perspectives on Streamlining Local-Level Information for Sustainable Forest Management. A selection of papers from a conference held in Vancouver, Canada, August 28 and 29, 2000. Information Report BC-X-400. Pp. 94-104. Pacific Forestry Centre, Canadian Forest Service, Natural Resources Canada, Victoria, British Colombia.

Tykkyläinen, M. 1999. Regional development theories in forest-based development. *SFI Proceedings* 32: 105-125.

Usher, P.J. 2003. Environment, race and nation reconsidered: Reflections on Aboriginal land claims in Canada. *The Canadian Geographer* 474: 365-382.

Wuttunee, W. 1992. *In Business for Ourselves: Northern Entrepreneurs*. McGill-Queen's University Press and the Arctic Institute of North America, Montreal, Kingston & Calgary. 312 pp.

Wuttunee, W. 2005. *Living Rhythms: Lessons in Aboriginal Economic Resilience and Vision*. McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston. 199 pp.

Copyrighted material

Un modelo de recursos comunitarios: sistemas de propiedad intelectual, conocimiento tradicional y la autoridad global legal de la comunidad local*

Johanna Gibson

Título original: Community Resources: Intellectual Property Systems, Traditional Knowledge, and the Global Legal Authority of Local Community
Traducción: José Ignacio Rodríguez Martínez
Coordinación y cotejo de la traducción: Ma. Teresa Ruiz Ramírez

Introducción

Hoy, la calidad y el valor del conocimiento tradicional e indígena son tema de debates internacionales, no sólo en el aspecto de la propiedad sino también, y lo más trascendente, como asunto de importancia intrínseca para la dignidad y cohesión de las comunidades tradicionales e indígenas. De manera inevitable, esos llamados parecen resonar dentro de los sistemas de propiedad intelectual justificados, principalmente, por el valor potencial del comercio en el conocimiento tradicional. Sin embargo, resulta necesario cuestionar si la protección contra la malversación del conocimiento tradicional puede lograrse, de forma realista, mediante un sistema que facilita y en última instancia legitima el uso erróneo del conocimiento tradicional de las comunidades. Las leyes de propiedad intelectual posibilitan la malversación al juzgar el conocimiento tradicional según los criterios que hacen poco probable su protección y creando derechos exclusivos sobre cualquier obra derivada, a pesar de las interrogantes éticas que puedan formularse acerca de la manera como fue creada la propiedad intelectual. La propiedad intelectual es, efectivamente, el medio por el cual se valida gran parte de dicha malversación. ¿Es posible que la protección del conocimiento tradicional justifique esos medios y que esos medios realmente redunden en soluciones adecuadas, apropiadas y relevantes?

El sistema sui generis propuesto en este artículo reconoce la existencia y significación de la ley consuetudinaria local y los derechos de los grupos indígenas y tradicionales a manejar sus recursos, según la costumbre, dentro de un sistema transnacional, condición distinta a la de un modelo internacional nacionalista.

Aunque la legitimidad del reconocimiento de la ley consuetudinaria local puede encontrarse en numerosos instrumentos y fuentes internacionales,[1] dichos instrumentos operan como perspectivas diferentes en cada asunto particular,[2] de tal suerte que, pueden no re-

* El modelo que presenta este artículo se explica y amplía en el libro de la autora, *Community Resources: Intellectual Property, International Trade, and Protection of Traditional Knowledge*, Ashgate Publishing, 2005.

[1] El respeto de la ley consuetudinaria se establece en numerosos instrumentos internacionales, incluidos: el Convenio No. 169 artículo 8 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se refiere explícitamente a la ley consuetudinaria y se basa en el Convenio OIT No. 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, la cual hace provisiones semejantes en el artículo 7.

[2] El interés en la protección por categorías se menciona de manera frecuente en la literatura. Consúltese Mugabe 2001: 11.

Copyrighted material

sultar útiles en el contexto de los recursos comunitarios. Los enfoques individuales podrían socavar la posibilidad de cooperación dentro de un mismo instrumento internacional, y la existencia de una gran cantidad de ellos tiende a diluir las inquietudes de las comunidades indígenas y tradicionales dentro del contexto internacional de desarrollo, eficacia y comercio. Por consiguiente, este artículo sostiene que la protección del conocimiento tradicional y el concepto de recursos comunitarios deben abarcarse mediante un enfoque verdaderamente multidimensional. Un enfoque que logre legitimizar las costumbres, en el cual la propiedad intelectual de los productos culturales sea un aspecto a considerar, en vez de limitarse a definir la protección según los criterios establecidos por los sistemas legales occidentales.

Los objetos comunes: la base global para la protección local

Antes de proceder a un análisis del modelo mismo es importante tomar en cuenta las inevitables generalizaciones inherentes a semejante modelo y la forma como podrían reconciliarse con la diversidad y heterogeneidad propia de las comunidades indígenas. Aunque es fundamental conceder y reconocer la diversidad y heterogeneidad de intereses de las poblaciones indígenas y los grupos tradicionales, cualquier intento coherente para abordar y facilitar la protección significativa de su producción cultural y sus recursos, debe proponer alguna visión de conjunto relevante.

En esencia, esta visión de conjunto surge de tres maneras. La primera y más importante es que existan intereses potencialmente comunes, incluidos los de integridad y, ciertamente, de dignidad cultural y social; identidad cultural e intereses políticos y económicos. En este sentido, es crítico que la relación social, cultural y política que existe entre la comunidad y sus recursos sea englobada, como información (Janke 2001), por la enajenación del conocimiento bajo la ley de propiedad intelectual.

Segunda, hay elementos comunes en la explotación de los recursos, en su eliminación, agotamiento (a través de la transformación física y cultural) y en su privatización. La apropiación de conocimientos y recursos indígenas y tradicionales, referidos ya sea como conocimiento tradicional, folclore, recursos naturales, conocimiento ambiental y otros, suele implicar la eliminación física, mediante la cosecha real o al adaptarlos por métodos y conocimientos a otros productos, de suerte que dichos recursos sean productos mercantiles y por ende objetos o bienes de valor económico internacional. Dicha eliminación también puede efectuarse mediante la transformación cultural del conocimiento, a través del uso y la reproducción ofensiva, por la fractura de relaciones entre la comunidad y los recursos, e incluso entre los individuos[5] y la comunidad. Este proceso de apropiación se basa y encuentra su motivación en la suposición previa de que los recursos son bienes individuales y tangibles, más que en conceder y reconocer la importancia de la relación entre una comunidad y sus recursos.

Por último, hay aspectos comunes en la facilitación y protección de dicho proceso de explotación y los medios por los cuales los recursos se convierten en bienes de valor económico internacional. Los sistemas de propiedad intelectual y los principios de protección subyacentes a los mismos sugieren que la apropiación deriva de una herencia común de ideas. La forma como dichas ideas se transforman en productos por los cuales pueda subsistir la propiedad intelectual, no está regulada o restringida. Mientras que los productos deben reunir ciertos criterios, las circunstancias éticas de su producción están exentas de tal requisito. Por consiguiente, los estándares internacionales de propiedad intelectual imperantes hoy en día, no contemplan

[5] Por ejemplo, las personas mayores de las comunidades han descrito el efecto que tiene el uso agresivo para la autoestima e identidad de los jóvenes de una comunidad (Ahren 2004).

Copyrighted material

aspectos como biopiratería y malversación de expresiones culturales, divulgación de origen, con consentimiento previo informado y otras consideraciones clave para las comunidades tradicionales e indígenas.

¿Un modelo común para la promoción y la protección de los recursos comunitarios?

Para que un modelo internacional armonizado sea relevante tanto a las comunidades locales como al comercio internacional, es necesario que también esté fundamentado en el reconocimiento de la autoridad y la capacidad de la comunidad. En última instancia, la protección adecuada exige un sistema que cree derechos en la comunidad para usar y manejar sus recursos según las leyes consuetudinarias aplicables.[4] Además, es necesario considerar la posibilidad de permitir derechos individuales sobre la propiedad intelectual y derechos comunitarios para el manejo de recursos y la coexistencia.

El modelo internacional armonizado que aquí se propone está basado en el reconocimiento de la autoridad y capacidad de la comunidad que, de otro modo podría no reconocerse como supeditada a la ley, pero que resulta un mecanismo importante para la protección de los recursos comunitarios. Este modelo logra: certidumbre mediante el proceso legal por el cual una comunidad hace valer sus derechos; aceptación a través de la armonización del modelo con los principios internacionales de comercio y propiedad intelectual; y substanciación con los principios internacionales de reciprocidad, manejo y custodia comunitarios, y diversidad biológica y cultural.

A pesar de la creciente conciencia de que se requiere de protección ulterior a los recursos de las comunidades, es poco probable alcanzar este objetivo apegándose a modelos derivados de los esquemas de propiedad intelectual. Los mecanismos de protección deben reconocer la importancia de esta relación entre una comunidad y sus recursos. Efectivamente, la protección debe partir de esta relación y la protección comunitaria debe basarse en el concepto de los recursos de la comunidad.

La comunidad: la base local para la protección global

A pesar de que la creación del modelo esquemático de recursos comunitarios plantea inquietudes específicas respecto al hecho de que se generalizan diversas comunidades , resultaría más grave aislarlas de manera particular como entidades culturales, geográficas o raciales. Aunque este modelo no debe olvidar la heterogeneidad de los intereses comunitarios, el principio de comunidad es una estrategia necesaria y crítica para dar inicio a estas discusiones, sobre todo si se pretende lograr la certidumbre y aceptación de un esquema que proteja dichos intereses.

Por consiguiente, a fin de considerar a la comunidad dentro del modelo de protección aquí propuesto, hay que resistirse a generalizar a la comunidad indígena como una entidad legal dando, al mismo tiempo, cabida a un agente con autoridad para manejar los recursos tradicionales. La definición, si ha de entenderse como tal, debe derivarse de un proceso de reconocimiento comunitario mutuo. De tal suerte, la comunidad no es necesariamente una localidad física, sino un recurso compartido de costumbre y tradición que permite la expresión individual. Así, el modelo propuesto aspira a proporcionar el esquema para un acuerdo internacional, promover las relaciones internacionales con las comunidades y facilitar que el modelo se particularice por la comunidad en cuestión.

El modelo no pretende reconocer y compeler la identidad (Appiah 1992), sino permitir que las propias comunidades afirmen

[4] Los intereses de personas ajenas a las comunidades, bien sean intereses de individuos *tradicionales* o intereses no tradicionales, pueden interpretarse con base en principios equitativos del balance de intereses, como se describe más adelante en el análisis de este modelo.

Copyrighted material

su autoridad con respecto de su identidad y el manejo de recursos, y que la comunidad internacional reconozca dicha afirmación.[5] El fundamento de esas afirmaciones podría estribar en el esquema legal, pero no en las respuestas. Por el contrario, el concepto de recursos comunitarios se refiere a la aplicación de las costumbres en una comunidad particular y la incorporación y realización de la ley consuetudinaria dentro de un modelo internacional, con obligaciones para las comunidades, más que entre las economías.

Los recursos comunitarios y la propiedad intelectual

Es importante reconocer que, no obstante la protección propuesta debe ser compatible con el sistema internacional de propiedad intelectual, cualquier sistema de protección debe ser distinto de los modelos que proporcionan los principios de la propiedad intelectual. La protección de recursos comunitarios exige, por consiguiente, un sistema que cree derechos para que la comunidad pueda usar y manejar los recursos locales, en vez de hacer que el producto surgido de la creatividad del individuo sea artificialmente escaso para brindarle a éste un monopolio sobre la forma material derivada de dichos recursos. Los derechos comunitarios en el proceso de la tradición son fundamentales para asegurar que el conocimiento perdure con base en los términos de la comunidad.

Parámetros legales de los recursos comunitarios

Problemas potenciales en la aplicación de derechos conferidos por el Estado, acuerdos contractuales (incluidos acuerdos bilaterales entre Estados)[6] y políticas internas sugieren que la protección del conocimiento tradicional debe facilitarse y resultar eficaz en el contexto global, es decir, dentro de un esquema legal internacional. En tanto que la ley internacional brinda a las comunidades la oportunidad de trascender el desequilibrio que a menudo ocurre en los acuerdos entre la comunidad y el Estado (esto es, acuerdos sujetos a las leyes y políticas internas), la administración de justicia muchas veces reinstaura una unidad artificial al definir el concepto de comunidad.

Para respetar y dar protección adecuada a los recursos comunitarios debe reconsiderarse el grado al cual el sistema de tratados internacionales puede trascender al modelo convencional de soberanía de Estado para revitalizar la soberanía comunitaria. Aunque el esquema buscado para esta protección corre el riesgo de generalizar el concepto de comunidad, los acuerdos internacionales siguen siendo la herramienta más útil e importante. Al concretizar la relación entre naciones-Estado y comunidades, a través del modelo de recursos comunitarios, es posible derivar en una identidad legítima y representativa para la comunidad. No obstante los problemas inherentes a imponer una identidad a los grupos, el reconocimiento esquemático de comunidad dentro del contexto político y legal internacional —modificado y adaptado mediante la implementación estatal— dependerá del reconocimiento propio de las comunidades en casos específicos.

La tribu o comunidad puede identificarse mediante el reconocimiento y la afirmación propios, sin definir su capacidad según los modelos convencionales de soberanía nacional. En interés de la determinación es necesario alcanzar un claro principio legal

[5] Habermas explica la distinción entre simple tolerancia de la otredad y tolerancia en la forma de reconocimiento mutuo (2003: 12).

[6] El impacto de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio o TRIPS-plus (Trade-Related Intellectual Property Rights), es un problema grave debido a que el acceso a la licitación obligatoria y otras flexibilidades de TRIPS son abrogadas contractualmente a favor de promesas de oportunidades comerciales. Consulte el reciente estudio de Carlos Correa, comisionado por GRAIN: Correa (2004). También Musungu y Dutfield (2003).

Copyrighted material

de comunidad, pero no a expensas de la diversidad de las comunidades a las cuales se aplicaría. Por tal motivo, el modelo sugerido propone una serie de mecanismos para alcanzar la determinación, con la afirmación de comunidad e identificación de un solo miembro, por medio de procesos de reconocimiento mutuo e individual.

La negociación de un acuerdo internacional obligatorio, hipotéticamente referido aquí como Convention for the Promotion and Protection of Community Resources (CPPCR, Convenio para la Promoción y Protección de los Recursos Comunitarios), formalizará el respeto fundamental y las obligaciones con la diversidad cultural mediante un marco aplicable de estándares de protección. El CPPCR será creado por medio de los procedimientos normales relacionados con la ley internacional a fin de lograr el consentimiento de los miembros y consultas con grupos de interesados, ONG[7] y sobre todo, con las comunidades.[8] Reconocer la necesidad de un esquema verdaderamente internacional y formalizar las obligaciones en el CPPCR serán responsabilidades *erga omnes* (Ragazzi 2000). Por consiguiente, cualquier Estado tendría el derecho de obligar al cumplimiento de las obligaciones con las comunidades, cuyos detalles serán analizados en breve, presuponiendo una responsabilidad global colectiva con la diversidad cultural, incluida la posible aplicación de sanciones comerciales contra productos que contengan, ilegítimamente, conocimientos tradicionales.[9]

Es fundamental que las naciones no estén en libertad de subcontratar recursos comunitarios (como en los acuerdos de comercio bilateral y comercio libre), ya que esto permitiría eludir las obligaciones con dichos recursos (Correa 2004). Es necesario reconocer los recursos comunitarios como estándares mínimos que, igual que en el Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sólo se fortalecen mediante acuerdos bilaterales, en vez de resultar comprometidos.

Un modelo para los recursos comunitarios

Diversidad y dignidad cultural

En esencia, el concepto de recursos comunitarios reconoce las obligaciones con la diversidad y dignidad cultural aceptando y respetando a las comunidades tradicionales e indígenas. Según el modelo de recursos comunitarios, las comunidades tienen el derecho de manejar sus recursos con apego a la ley consuetudinaria, las tradiciones y prácticas comunales.

Comunidad y recursos

La afirmación de una comunidad como tal conducirá a una refutable presunción de que la confirmación de su estatus es válido. Del mismo modo y necesariamente, todos los recursos comunitarios inherentes a su identidad propia, libertad de expresión, coherencia y dignidad, deben reconocerse en primera instancia como recursos comunitarios que la propia organización ha identificado. Dentro de este modelo, semejante reivindicación de recursos también plantea una presunción refutable.

[7] La creciente relevancia e importancia de las ONG y la sociedad civil en el comercio internacional y el ambiente es un modelo significativo que permite construir la relación entre comunidades y ONG en este modelo: Mason (2004); Lacarte (2004).

[8] Para un análisis detallado de la negociación y la estructura ONU subyacente a un acuerdo de este tipo, consulte Gibson (2005).

[9] Esto sería parecido al caso de la ley internacional de propiedad intelectual, donde los individuos pueden reclamar y contratar con base en sus derechos, mientras que los Estados pueden aplicar sanciones o acceder al mecanismo de resolución de disputas de la OMC cuando los Estados miembros incurran en violaciones. Por consiguiente, un aspecto importante del modelo es el consentimiento de las comunidades y su capacidad para establecer acuerdos relacionados con sus conocimientos.

Copyrighted material

Dichas presunciones pueden ser refutadas por la afirmación competitiva la cual se analizará a continuación. Según el presente modelo, las comunidades no deben estar obligadas a demostrar tal condición, ya que esto agregaría una carga potencialmente injusta sobre ellas en cuanto a sus recursos legales y financieros. Por el contrario, debiera existir una carga de procedimiento sobre los intereses que pretenden reclamar, por ejemplo, derechos subsecuentes de propiedad intelectual o acceso a los recursos genéticos, donde la apropiación ya ha ocurrido sin el consentimiento previo libre e informado de la comunidad, o donde tal consentimiento ya ha sido negado. La capacidad, por parte de quienes buscan acceso, de contestar un aserto de la comunidad es un aspecto necesario para asegurar la equidad y por tanto, la legitimidad de este esquema. Por ello, podría construirse una afirmación de la comunidad y los recursos comunitarios de la siguiente manera:

- Afirmación de comunidad por parte de la misma. El reconocimiento propio precipitará una presunción a favor de la comunidad.
- Aserto de recursos por parte de la comunidad. El reconocimiento y aserto comunitarios del conocimiento en cuestión disparará la presunción de que el conocimiento es tradicional.
- Rechazo del aserto por parte de la reclamación competitiva. La afirmación de comunidad y sus recursos puede ser refutada por las partes que buscan comercializar o acceder al conocimiento (con los argumentos asentados a continuación).
- Proporcionalidad. La aplicación de principios justos para determinar la validad del aserto (bien de la comunidad o del conocimiento tradicional).

Presunción

Los que pretenden acceder o comercializar recursos comunitarios tendrían el derecho a refutar la validez del aserto presentado por una comunidad particular. Esto podría consistir en un rechazo al reconocimiento de la condición de comunidad (y necesariamente una objeción a la presunción de que el conocimiento es tradicional) y/o una refutación de la presunción del conocimiento tradicional. Esto debe ser posible para que pueda haber una ley internacional justa y aceptable. La refutación de un aserto dependerá de la evaluación de proporcionalidad. Es decir, el proceso consistirá en equilibrar los intereses con base en principios justos de la ley internacional. Este documento no afirma que la equidad sea fuente de dicha ley, sino que los principios justos informan, necesariamente, la decisión con respecto a los intereses competitivos.

Consentimiento previo, libre e informado

Las comunidades deben tener autoridad y capacidad para manejar sus recursos como decidan, en lugar de concederle a los gobiernos nacionales el poder para consentir y manejar el conocimiento tradicional en nombre de ellas. En consecuencia, el principio de consentimiento previo, libre e informado[10] es fundamental para este modelo y un elemento esencial para el uso legítimo o la apropiación de dicho recurso. Las comunidades deben tener el derecho de otorgar su consentimiento para que sus conocimientos sean utilizados, según lo consideren adecuado, bajo condiciones determinadas por ellas mismas y con base en el derecho consuetudinario. Esto facilitará la comercialización de acuerdo con los valores compartidos de las comunidades. Si una comunidad legítima decide comercializar algunos aspectos de su conocimiento, este uso se considera tradicional a priori puesto que ha sido determinado por la comunidad misma.

No obstante, lograr el consentimiento previo, libre e informado conlleva numerosas

[10] La definición de consentimiento previo, libre e informado es la anuencia apegada a las leyes culturales y consuetudinarias de las comunidades a las que se pide la aquiescencia y que opera según las leyes relevantes al acceso a recursos, incluida la Ley 8371 de la República de Filipinas sobre los Derechos de las Comunidades Culturales Indígenas y los Pueblos Indígenas.

Copyrighted material

dificultades, entre éstas, la de mayor relevancia es la identificación de la comunidad y/o los representantes a quienes se les debe pedir la aprobación.[11] Aunque estipular la acreditación de las comunidades puede ser de utilidad en este proceso, la falta de ello no debe convertirse en un obstáculo administrativo el cual niegue a las comunidades su autonomía en cuanto a los recursos.

La aplicación de este principio dentro del modelo aquí propuesto incluiría imponer, a quienes pretendan explotar lo que consideren un conocimiento tradicional o bien, acceder a recursos naturales, la obligación de realizar todos los esfuerzos razonables para obtener el permiso de la comunidad en cuestión. De este modo, si se da el caso de que una comunidad objete posteriormente que sus recursos fueron utilizados, y resulte imposible comprobar el consentimiento previo, libre e informado, quienes pretendan defender la apropiación que hicieron de los recursos, podrán demostrar que llevaron a cabo las medidas razonables. En situaciones en que se hayan aceptado tales medidas, la comunidad no puede ser acusada de daños pero la ley puede determinar que los beneficios sean compartidos y/o los recursos sean devueltos a la parte adecuada.[12]

El consentimiento previo, libre e informado deberá proporcionarse según los valores compartidos de la comunidad y podría incluir los siguientes elementos:

- Información completa acerca del uso que se propone hacer del conocimiento tradicional (crucial para la decisión de consentir, con base en las consideraciones enumeradas a continuación).
- Tomar en cuenta las condiciones culturales de la adecuación de uso.
- Limitar a un uso único y excluir otros usos secundarios para los cuales sería necesario un consentimiento ulterior (por ejemplo, en el caso de que una marca registrada tenga consentimiento para un uso y busque incluir nuevas categorías, será necesario obtener el consentimiento de la comunidad para aplicarlo a las adicionales).
- Defensa continua de los recursos comunitarios cuando se requiera de identificación, atribución y reconocimiento de la comunidad (semejante al principio de los derechos morales en la ley de derechos de autor).

Validación de pretensión–consentimiento

Cuando se trate de una comunidad establecida y su conocimiento sea tradicional y cuando el uso pueda causar daños, donde ocurra sin consentimiento, las partes podrán impugnar la validez de un aserto sobre la base de que se haya obtenido o no el consentimiento previo libre e informado. Como se explicará más adelante, el consentimiento proporcionado por otra instancia no extingue, necesariamente, los derechos y del mismo modo, tampoco aplica la divulgación. Por consiguiente, el consentimiento previo libre e informado debe ser específico para el contexto.

Cuando pueda demostrarse el consentimiento previo libre e informado, las aserciones subsiguientes de propiedad intelectual tendrán éxito con base en un derecho legítimo sobre el conocimiento en cuestión. Cuando se demuestre la invalidez del consentimiento (por argumentos como falta de información, falta de escrúpulos y demás), la apropiación del conocimiento tradicional también será inválida. Por ello, cualesquiera derechos de propiedad intelectual subsecuentes sobre dicho conocimiento, serán ilegítimos y podrán revocarse. Esto deberá ser consistente con las leyes internacionales de propiedad intelectual mediante la aplicación de limitaciones y exclusiones fundamentadas en la malversación del conocimiento tradicional.

[11] Por ejemplo, consúltese el análisis de los problemas de identificar a los "proveedores" de recursos en Tobin (2002: 299-300).

[12] Por ejemplo, también sería posible, bajo las condiciones del Tratado, que las partes en conflicto tomen precauciones para la invalidación de los derechos de propiedad intelectual (analizadas a continuación).

Copyrighted material

Reconocemos que la aplicación del consentimiento dentro de este modelo requiere identificar a quienes tienen el derecho a otorgar dicho consentimiento, lo cual podría plantear dificultades en ciertos casos. Sin embargo, ello no socava la base conceptual de recursos comunitarios que presenta el modelo.

Proporcionalidad–daño

Cuando las partes no puedan refutar una aserción a la comunidad o al conocimiento tradicional, podrán apelar a la proporcionalidad del aserto y al argumento del daño causado a la comunidad. Dichas argumentaciones deberán hacer referencia a algunos de los razonamientos antes citados. En particular, la determinación del daño se fundamentará en el equilibrio implícito en la consideración de principios como libertad de expresión de la comunidad y los medios necesarios para tal expresión. Esto se relaciona con cuestionamientos pertinentes al uso del conocimiento tradicional y la degradación o transformación gradual de su integridad y valor cultural. Por ejemplo, el uso del atuendo tradicional sami entre los guías turísticos no pertenecientes a esta cultura, bajo la promesa de ofrecer una experiencia auténtica, se ha considerado como una grave ofensa al pueblo sami y ciertamente, una manera de mirar la identidad y autoestima de los miembros jóvenes de esta comunidad en particular Ahren (2004). También puede consultarse el análisis en www.itv.se/boreale/samieng.htm.

La extinción de derechos

Bajo el concepto de recursos comunitarios, la custodia comunitaria de los recursos no puede extinguirse mediante la creación subsiguiente de derechos de propiedad intelectual. De allí que cuando se utilicen consentimientos comunitarios para el conocimiento tradicional, el modelo pueda exigir que esta circunstancia no extinga los derechos de la comunidad sobre el conocimiento. Así pues, el consentimiento en un caso no justificará el acceso abierto y el modelo podría requerir de un consentimiento ulterior para cada uso de un aspecto particular del saber tradicional. Aunque un consentimiento amplio pueda facilitar la aplicación práctica, el argumento del consentimiento renovado reconoce muchos casos en los cuales pueda explotarse el conocimiento cuando sea apropiado de esta manera.[13]

[13] No obstante, este ideal no obvia el otorgamiento de un consentimiento amplio cuando sea pertinente. Por ejemplo, es posible introducir condiciones y términos de apropiación y uso en un acuerdo, para dar cabida a un consentimiento amplio.

Obligatoriedad

Administración de tratados

En condiciones ideales, el CPPCR sería administrado por un nuevo organismo dedicado a los recursos comunitarios, cuyo nombre podría ser el United Nations Community Resources Programme (UNCRP, Programa de Recursos Comunitarios de Naciones Unidas. Dicho cuerpo estaría dedicado en exclusiva a la comunidad, la diversidad cultural y el conocimiento tradicional.

Corte internacional de justicia

Las disputas podrían solucionarse dentro de la International Court of Justice (ICJ, Corte Internacional de Justicia). Aunque dicha corte estaría limitada a naciones, el CPPCR, a petición de UNCRP, también podría facultar a comunidades o individuos reconocidos como miembros de las comunidades cuyos derechos hayan sido violados. De tal suerte, el UNCRP podría recomendar una audiencia a la ICJ para presentar las reclamaciones. Esto sería semejante al protocolo opcional de ICCPR, excepto que en condiciones ideales formaría parte del CPPCR original y no una opción para signatarios. Como alternativa, las comunidades acreditadas podrían recibir el estatus de organizaciones interna-

Copyrighted material

cionales y por consiguiente, denunciar una violación de los recursos comunitarios como un principio de la ley internacional. Aunque UNCRP podría referir los cuestionamientos legales a CIJ para recibir asesoramiento, así como recomendaciones a nombre de las comunidades, los Estados podrían referir los casos de violación de recursos comunitarios a CIJ para que esta instancia tome las decisiones pertinentes.

Algunos Estados podrían mostrarse reacios a aceptar la jurisdicción obligatoria de CIJ, problema que afecta a todos los tratados internacionales y por tanto, la perspectiva del CPPCR podría verse comprometida si tal situación fuese preceptiva. Si por razones del acuerdo ésta fuera una provisión voluntaria, podrían aplicarse otros mecanismos, como sanciones económicas y desdecirse del derecho de participación.[14] Es evidente que la implantación del acuerdo en el ámbito nacional sería crítico en estas circunstancias y que la resistencia de naciones como los Estados Unidos de América comprometería gravemente su eficacia como sistema internacional.

[14] Para conocer la relevancia de estas medidas en la ley ambiental internacional, consúltese Birnie y Boyle (2002) y también Waters (2002).

Procedimiento de resolución de disputas ante la Organización Mundial de Comercio

Desde una perspectiva estratégica, sería importante incluir los recursos comunitarios en los programas de comercio internacional, con el argumento de que éste es el ámbito donde ocurren las mayores injusticias contra dichos recursos. Esto también conducirá al acceso a los procedimientos de resolución de disputas en la OMC. De establecerse un cuerpo adecuado en la ONU, éste debe tener autoridad para actuar en nombre de las comunidades cuando sea necesario.

Conciliación y arbitraje

El Tratado también podría incluir provisiones para conciliación y arbitraje. Esto podría contemplar la asignación de un panel de arbitrio o referencia a un organismo internacional particular, como la hipotética agencia especializada de la ONU, la Organización Internacional para Recursos Comunitarios.

Los recursos comunitarios y la interacción con otras leyes

Los recursos comunitarios y la propiedad intelectual

Debido a la importancia que tiene el conocimiento tradicional como asunto tanto de comercio internacional como de propiedad intelectual, es necesario caracterizar la forma en como el sistema propuesto puede interactuar con las leyes y los derechos de propiedad intelectual.

Los recursos comunitarios difieren de la información porque se pueden agotar a consecuencia de la transformación cultural. Por consiguiente, éstos no se relacionan con el comercio de la información, sino con la práctica del conocimiento y la dignidad e identidad de las comunidades. No obstante, al aplicar las leyes de propiedad intelectual, los recursos comunitarios pueden convertirse en información prestada para fines de comercio. Sin embargo, el efecto derivado de una oposición exitosa por parte de las comunidades y la invalidación o ausencia de consentimiento deben tomarse en cuenta dentro del contexto de la propiedad intelectual que puede incluir recursos apropiados de forma indebida.

Ya han sido analizadas algunas de las formas en las cuales interactúan los dos sistemas; por ejemplo, cuando se demuestra que el conocimiento tradicional fue obtenido mediante malversación, se podría invalidar la creación de derechos privados de propiedad intelectual. Esto obligaría a reconsiderar la relación entre la implantación de CPPCR y el Acuerdo OMC sobre (TRIPS) Trade Related Aspects of Intellectual Propierty Rights, a fin de evitar una violación de obligaciones

Copyrighted material

bajo TRIPS o, posiblemente, la dispensa o enmienda mediante negociaciones de Doha.[15]

En cuanto al material con derechos de autor, nada contenido en CPPCR puede evitar el surgimiento de éstos, pero puede afectar su ejercicio. Es más, la copia de materiales culturalmente susceptibles, que son reconocidos como recursos (de acuerdo con el procedimiento descrito anteriormente), puede constituir un copiado sustancial que lleve a la invalidación de los derechos de autor de dicho material.[16] La protección de los recursos comunitarios también puede reconocerse como sujeta a las exclusiones prescritas en el Artículo 27(2) (patentes y *ordre public*) de TRIPS, a ser esclarecida en el ámbito nacional. Del mismo modo, la protección de marcas de ley puede ser negada por las partes contratantes según el Artículo 15(2) de TRIPS, de conformidad con las exclusiones prescritas en el Convenio de París.[17]

Además de la posibilidad de negar consentimiento a las partes que pretenden utilizar el conocimiento, las comunidades también pueden presentar asertos que anulen los derechos de propiedad intelectual adquiridos con base en sus conocimientos, fundamentados en el concepto de recursos comunitarios, y la aplicación del principio de proporcionalidad para determinar la validez de su negativa para otorgar consentimiento o la validez del reclamo contra el acceso o uso del mismo.

También son importantes las acciones de miembros individuales de la comunidad. Podría ocurrir que un miembro individual retire el conocimiento tradicional y afirme sus derechos de propiedad intelectual. Cuando el uso ocurre con el consentimiento válido de la comunidad o no presenta conflicto para la comunidad o para el uso tradicional ni causa un daño significativo, con base en los principios de proporcionalidad, entonces no habrá conflicto entre los recursos comunitarios y la propiedad intelectual. Sin embargo, cuando el uso constituye la remoción culturalmente inadecuada del conocimiento fuera de la comunidad, este individuo puede ser objeto de los mismos reclamos antes descritos. Tal vez, y de mayor importancia, ese individuo puede ser objeto de un castigo merecido por sus acciones bajo las condiciones de la ley consuetudinaria, incluyendo su posible exclusión de la comunidad y pérdida de reconocimiento en la misma. En efecto, las acciones del individuo son, por definición, acciones contra su calidad de miembro y el reconocimiento de la sociedad. La influencia de estas sanciones contra el individuo, según la ley consuetudinaria, no deben ser subestimadas y tampoco interpretadas como inaplicables, inciertas o sin peso. En otras palabras, debe respetarse la legitimidad de la ley consuetudinaria.

Los recursos comunitarios y la biodiversidad

Un aspecto crítico de la interacción entre el concepto de recursos comunitarios y biodiversidad, y particularmente la Convenición sobre la Diversidad Biológica (CDB), es que obliga a las naciones a obtener el consentimiento de las comunidades antes de redactar contratos con otras naciones. Esto podría requerir de una revisión de las provisiones

[15] Gervais (2003: 63) sugiere que es "bastante improbable que los negociadores de Doha reconozcan que la actual estructura TRIPS es simplemente discriminatoria y en consecuencia, adopten un derecho global sui generis que proteja todas las formas de conocimiento tradicional."

[16] Consúltese el ejemplo de la decisión australiana en Milpurrurru v Indofurn Pty Ltd (1995) AIPC 92-116 en 39,069 per Von Doussa J, donde una pequeña cantidad de copia fue, no obstante, sustancial (cualitativamente) debido a la especificidad cultural. Este concepto de copiado sustancial en virtud de la naturaleza crítica del material copiado para los recursos comunitarios (o la obra de la comunidad) puede ser crítico para la negociación de la protección de derechos de autor.

[17] La Convención de París para la Protección de Propiedad Industrial concluyó en 1883 y fue enmendada por última vez en 1979. La prohibición o invalidación del registro está contemplada en el Artículo 6bis(1) (confusión) y en el Artículo 6ter (Emblemas del Estado, marcas de ley oficiales, emblemas de organizaciones intergubernamentales).

Copyrighted material

del CDB para indicar la aprobación comunitaria con respecto al acceso a sus recursos biológicos y genéticos. El consentimiento original podría ir acompañado de acuerdos pertinentes en cuanto a la remuneración y los beneficios compartidos, y estaría regido por los principios del CPPCR. Por consiguiente, a fin de actuar con apego a la CDB, la nación tambióo debe observar sus obligaciones bajo el CPPCR antes que pueda hacer un contrato legítimo sobre los recursos nacionales.

Los recursos comunitarios y los derechos de propiedad

Es importante reconocer el principio de recursos comunitarios en el contexto de los derechos de suelo. Según su aplicación, la propiedad privada de tierras no deberá agotar los derechos de la comunidad a los recursos del suelo, con las excepciones y determinaciones de daños antes descritas. De tal manera, la comunidad conservará el derecho de su conocimiento tradicional y las prácticas tradicionales relacionadas con dicho suelo cuando no se hayan reconocido títulos nativos o derechos sobre este recurso. Bajo el sistema de recursos comunitarios, los derechos de título nativo exitosos incluirían el uso tradicional moderno como derechos de explotación mineral y otras evoluciones de la comunidad contemporánea que sean compatibles con sus valores tradicionales y compartidos, y no estarán limitados a los usos de la época de colonización.

Los recursos comunitarios y los derechos humanos

Los derechos humanos fundamentales a la integridad y seguridad física no están comprometidos o calificados en este modelo. No obstante, al invocar los derechos de libertad de discurso, expresión y demás, puede haber importaotes interacciones con el principio de los recursos comunitarios. Como sucede con el equilibrio de otros derechos y libertades, los recursos comunitarios serán igualmente relevantes para decidir, por ejemplo, el ejercicio adecuado de la libertad individual de expresión en caso de que el acceso de la comunidad a este derecho pueda verse comprometido mediante la malversación y el uso ofensivo.

En última instancia, la relación entre recursos comunitarios y derechos humanos no causa conflicto; es más, los principios de los derechos humanos de autodeterminación y el derecho de participación acentúan la legitimidad de los recursos comunitarios.

Conclusión

El modelo propuesto de recursos comunitarios pone énfasis en la dignidad de las comunidades indígenas y tradicionales para lograr la protección coherente, consistente y justa de sus recursos. En este modelo, la comunidad es el actor central del manejo consuetudinario del conocimiento tradicional y los recursos, y la comunidad evoluciona en función de las interacciones entre tradición, costumbre y vida social ejemplificadas por los miembros de la comunidad. La protección de los recursos debe observar el contexto de la ley consuetudinaria preexistente, regida por la comunidad y no subordinar dichas leyes a la invencióo relativamente reciente de los derechos de propiedad intelectual.

Bibliografía

Ahren, M. 2004. Director de la Unidad de Derechos Humanos, Saami Council, Finlandia. Seminario dicrado el 16 de abril de 2004. QMIPRI, Londres, Reino Unido.

Amit, V. y N. Rapport. 2002. *The Trouble with Community: Anthropological Reflections on Movement, Identity and Collectivity*. Pluto Publishing, Londres, Reino Unido.

Appiah, K.A. 1992. Identity, Authenticity, Survival: Multicultural Societies and Social Reproduction. En: Gutmann A. (ed), *Multiculturalism and 'The Politics of Recognition'*. Princeton University Press, Princeton.

Barron, A. 2002. Traditional Knowledge, Indigenous Culture and Intellectual Property Rights. Samisk Forskning og Forskningse-

Copyrighted material

tikk [Sami Research and Research Ethics]. NESH: 56-87.

Birnie, P. y A. Boyle. 2002. *International Law and the Environment*. Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

Brownlie, I. 2003. *Principles of Public International Law*. 6th ed. Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

CIPR. 2002. Comisión de Derechos de Propiedad Intelectual. *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*. Londres, Reino Unido.

Clifford, J. 1986. On ethnographic allegory. En: Clifford, J. y G.E. Marcus (eds.). *Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography*. University of California Press. Berkeley, California. Pp. 98-121.

———. 2003. *On the Edges of Anthropology: Interviews*. Prickly Paradigm Publishing, Chicago.

Coombe, R. 2001. The recognition of indigenous peoples' and community traditional knowledge in international law. *14 St Thomas Law Review* 275-285.

Correa, C. 2004. Bilateral Investment Agreements: Agents of New Global Standards for the Protection of Intellectual Property Rights? Estudio comisionado. GRAIN. www.grain.org/rights/tripsplus.cfm?id=59.

CWIS, Morning Star Institute, y Northwest Indian Applied Research Institute. 2000. A Treaty among Indigenous Nations on the Protection of Native Peoples' Cultural Property Rights: An Exercise of Indigenous National Sovereignty and International Relations. Memorando informativo para participantes. Protecting Traditional Knowledge. Conferencia celebrada del 23 al 26 de febrero de 2000 en Vancouver, Columbia Británica, Canadá.

Drahos, P. 2004. Towards an international framework for the protection of traditional group knowledge and practice. UNCTAD-Commonwealth Secretariat Workshop sobre Elements of National Sui Generis Systems for the Preservation, Protection and Promotion of Traditional Knowledge, Innovations and Practices and Options for an International Framework, del 4 al 6 de febrero de 2004, Ginebra, Suiza.

Dutfield, G. 2003. *Intellectual Property Rights and the Life Science Industries: A Twentieth Century History*. Ashgate Aldershot, Reino Unido.

Geertz, C. 1973. *The Interpretation of Cultures*. Fontana Publishing, Londres, Reino Unido.

———. 1983. *Local Knowledge*. Basic Books, Nueva York.

Gervais, D. 2003. The TRIPS *Agreement: Drafting History and Analysis*. 2nd ed. Sweet & Maxwell Books, Londres, Reino Unido.

Gibson, J. 2004. Intellectual property systems, traditional knowledge, and the legal authority of community. *European Intellectual Property Review* 26(7): 280.

———. 2005. *Community Resources: Intellectual Property, International Trade, and Protection of Traditional Knowledge*. Ashgate, Aldershot, Reino Unido.

Golvan, C. y A. Wollner. 1991. Certification Mark to Protect Art. *Australian Intellectual Property Law Bulletin* (4):104.

Gough, R. 2000. Label of Authenticity. *Intellectual Property Law Bulletin* 13(1): 9.

Habermas, J. 2003. Intolerance and Discrimination. *International Journal of Constitutional Law*: 1(1): 2.

IPCB 2004. Collective Statement of Indigenous Peoples on the Protection of Indigenous Knowledge. Agenda item 49(e): Culture. UN Permanent Forum on Indigenous Issues. Tercera sesión, del 10 al 21 mayo de 2004, Nueva York.

Janke, T. 2001. Berne, Baby, Berne: The Berne Convention, moral rights and Indigenous peoples' cultural rights. *Indigenous Law Bulletin* 5(6): 14.

Jenks, C.W. 1964. *The Prospects of International Adjudication*. Oceana Publishing, Londres, Reino Unido.

Lacarte, J. 2004. Transparency, public debate and participation by NGOs in the WTO: A WTO perspective. *Journal of International Economic Law* 7(3): 683.

Lessig, L. 2004a. *Free Culture: How Big Media uses Technology and the Law to Lock Down Culture and Control Creativity*. Penguin Books, Nueva York. http://www.jus.uio.no/sisu/freeculture.lawrence.lessig/landscape.pdf).

Copyrighted material

Lessig, L. 2004b. Panel 3: IPRs, Human Rights and the Public Domain. The TRIPS Agreement: Ten Years Later, 24 de junio de 2004, Bruselas, Bélgica.

López, R. 1999. Tribes seek trademark protection for sacred symbols. Revista *Magazine*, 9 de julio de 1999. http://www.onlineathens.com/stories/070999/new_tribe.shtml.

Masolo, D.A. 1994. *African Philosophy in Search of Identity*. Indiana University Press, Bloomington, Indiana.

Mason, M. 2004. Representing transnational environmental interests: New opportunities for non-governmental organisation access within the World Trade Organisation. *Environmental Politics* 13(3): 566.

Mudimbe, V.Y. 1988. *The Invention of Africa*. Indiana University Press, Bloomington, Indiana.

Mugabe, J. 2001. Intellectual Property, Traditional Knowledge and Genetic Resources: Policy Options for Developing Countries. WIPO and the National Intellectual Property Association of Bulgaria, International Conference on Intellectual Property, the Internet, Electronic Commerce and Traditional Knowledge, 29 al31 de mayo de 2001. WIPO/ECTK/SOF/01/31 de mayo de 2001. http://www.wipo.int/innovation/en/meetings/2001/Sofia/pdf/wipo_ectk_sof_01_3_1.pdf.

——— *et al.* 2001. Traditional Knowledge, Genetic Resources and Intellectual Property Protection: Towards a New International Regime. IELRC Working Papee No 2001-5. Documento de antecedentes preparado para el African Group en el World Intellectual Property Organization's Committee on Traditional Knowledge and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore. http://www.ielrc.org/content/w01051.pdf.

Musungu, S.F. y G. Dutfield 2003. Multilaterial Agreements in a TRIPS-Plus World: The World Intellectual Property Organisation (WIPO). Issues Paper. Quaker United Nations Office (QUNO)-Quaker International Affairs Programme (QIAP), Geneva-Ottawa.

Odek, J. 1994. Bio-piracy: Creating proprietary rights in plant genetic resources. *Journal of Intellectual Property Law*: 141.

Ragazzi, M. 2000. *The Concept of International Obligations, Erga Omnes*. Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.

Sharma, A. 2004. Global Legislation on Indigenous Knowledge. Informe de políticas. Science and Development Network, 11 de agosto de 2004. http://www.scidev.net/dossiers/index.cfm?fuseaction=policybrief&dossier=78&policy=50.

Strathern, M. 1999. *Property Substance and Effect: Anthropological Essays on Persons and Things*. Athlone Publishing, Londres, Reino Unido.

Tobin, B. 2002. Biodiversity Prospecting Contracts: The Search for Equitable Agreements. En: S.A. Laird (ed.). *Biodiversity and Traditional Knowledge: Equitable Partnerships in Practice*. Earthscan Books, Londres, Reino Unido. 287 pp.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) 2004. *Cultural Liberty in Today's Diverse World*. Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York.

Vaver, D. 1990. Intellectual property today: Of myths and paradoxes. *Canadian Bar Review* (69): 98.

Waters, L. 2002. The use of unilateral trade measures for environmental purposes: A critique. *Environmental and Planning Law Journal* 19(5): 368.

Wells, K. 1996. The development of an authenticity trade mark for indigenous artists. *Alternative Law Journal* 21(1): 38.

Wiseman, L. 2000. Regulating authenticity? *Griffith Law Review* 9(2): 248.

Wiseman, L. 2001. The protection of indigenous art and culture in Australia: The labels of authenticity. *European Intellectual Property Review* 23(1): 14.

Casos

Fisheries Jurisdiction Case (United Kingdom v Iceland) ICJ Reports 1969, 3: 46-52.

Milpurrurru v Indofurn Pty Ltd. 1995. AIPC, pp. 92-116 en 39,069 per Von Doussa, J.

Rann of Kutch (India/Pakistan) 1968:7 ILM 633.

Copyrighted material

El manejo de los recursos de uso común: derechos indígenas, desarrollo económico e identidad

Temas emergentes, conclusiones y recomendaciones

Peggy Smith

Título original: Managing the Commons: Indigenous Rights, Economy: Development and Identity. Emerging Issues, Conclusions and Recomendations
Traducción: Lourdes Fátima Andreu Marín y Ma. Teresa Ruiz Ramírez
Coordinación y cotejo de la traducción: Ma. Teresa Ruiz Ramírez

¿Qué fue lo que aprendimos de los doce paneles organizados bajo el tema Derechos indígenas, conocimiento tradicional e identidad, las dos sesiones colaterales con representantes brasileños indígenas como anfitriones, y el sinnúmero de trabajos en otras áreas temáticas que cubrieron asuntos indígenas durante la conferencia IASCP 2004 en Oaxaca? Exploraré algunos de los asuntos clave, conclusiones y recomendaciones que surgieron de estas sesiones y de los artículos seleccionados para presentarse en esta publicación.

Como escribí en el número de diciembre de 2004 de *The Common Property Resource Digest*, la arena de gran parte de la discusión de los asuntos indígenas gira en torno al conflicto por los recursos naturales en disputa y menguados, tanto renovables como no renovables. Estos recursos abarcan una gama que va de los minerales al petróleo y gas, productos forestales maderables y no maderables, agua, pesca y fauna silvestre, forraje, recursos genéticos, hasta la provisión de fondos tan necesaria para apoyar y desarrollar la capacidad de los pueblos indígenas para participar en la toma de decisiones acerca del manejo y uso de los recursos. Estos recursos son ahora parte de un régimen global de comercio que sirve al desarrollo de poderosos Estados nación y corporaciones transnacionales. Los pueblos indígenas de todo el mundo continúan luchando por ser oídos y encontrar vías para enfrentar los asuntos relacionados con el uso y conservación de la tierra que surgen por los recursos en disputa y, en algunos casos, amenazan su existencia misma. En la IASCP 2004, las voces de los representantes indígenas se mezclaron con las de investigadores académicos en una exploración de asuntos agrupados bajo los subtemas de derechos indígenas, gobernanza, conocimiento y uso de la tierra, y desarrollo económico.

Derechos Indígenas

Los regímenes internacionales legales evolucionan y con la presión colectiva de los pueblos indígenas, los mecanismos internacionales empiezan a evidenciar su reconocimiento de que el derecho de autodeterminación no sólo concierne a los Estados nación, sino también a las muchas naciones indígenas dentro de esos Estados. El establecimiento del United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas) en 2000, ilustra el creciente reconocimiento global a estos asuntos, por medio de su decreto para "discutir los asuntos indígenas relacionados con el desarrollo económico y social, la cultura, el ambiente, la educación, salud y los derechos humanos". (UNPFII 2005)

El dilema para que los derechos indígenas sean reconocidos es poder armonizarlos con

Copyrighted material

los derechos de los Estados nación y los regímenes de propiedad privada. Entre aquellos existe una amplia variación con respecto al reconocimiento de estos derechos. Muy pocos países han incorporado el reconocimiento de los derechos indígenas en sus constituciones nacionales. Aun quienes lo han hecho proceden con dificultad cuando tienen que ponerlo en práctica. Inclusive la ONU está restringida al abordar la naturaleza colectiva de los derechos indígenas debido a que su visión de los derechos humanos se limita a considerarlos como individuales y a su tendencia por proteger el concepto de que la soberanía del Estado nación es sacrosanto (Overmyer-Velázquez 2003).

Caddy, desde una perspectiva maya, ilustra de manera certera cómo los derechos indígenas, sobre todo aquellos relacionados con la tenencia comunal de la tierra, están circunscritos por el Estado nación. Señala la importancia de "analizar contextos y condiciones sociopolíticos al considerar los sistemas indígenas de propiedad común". Aunque el artículo de Caddy versa específicamente sobre los mayas en el sur de Belice, las lecciones presentadas se ven reflejadas en otros intentos de pueblos indígenas por mantener sus sistemas consuetudinarios.

Gibson, por otra parte, recurre a la arena internacional con objeto de explorar modelos para proteger la ley local consuetudinaria, y los derechos de los indígenas y de los grupos tradicionales para manejar recursos, de acuerdo con la costumbre, dentro de un sistema transnacional distinto al de un modelo nacionalista internacional. Sin embargo, encuentra que el régimen internacional para proteger los derechos de propiedad intelectual es imperfecto cuando se trata de cuidar el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas, una vez más debido al apoyo otorgado al concepto de soberanía del Estado nación. Propone la formación de un nuevo cuerpo dentro de la estructura de la ONU comprometido con la comunidad, la diversidad cultural y el conocimiento tradicional.

Smith sostiene que los derechos indígenas deben ser entendidos como un elemento esencial del paradigma de manejo forestal sostenible. El reconocimiento de los derechos indígenas "requiere del desarrollo conjunto, entre los pueblos indígenas y el Estado, de nuevas instituciones para el manejo y uso de los recursos forestales" entre estos, la toma de decisiones compartida y los mecanismos para la resolución, asesoría y supervisión de conflictos.

Caddy, Gibson y Smith concuerdan con muchos de los ponentes del tema indígena en la IASCP al reconocer que los derechos y la gobernanza están inextricablemente vinculados. A pesar de las limitaciones, demoras e ignorancia de los derechos indígenas, muchos ponentes se mostraron optimistas en torno a que estos derechos podrían coexistir con el Estado nación y los derechos individuales, bajo la premisa de que se debe buscar el consentimiento completo, libre e informado de los pueblos indígenas para el manejo y desarrollo de los recursos naturales. El principio de consentimiento informado es la clave para frenar las expropiaciones e incursiones en tierras indígenas.

Quizá no un problema emergente sino más bien persistente, el cual quedó claro en las presentaciones, es que los pueblos indígenas han defendido y continuarán defendiendo y abogando por el reconocimiento de sus derechos.

Gobernanza

La conservación de los recursos forestales globales, sobre todo la biodiversidad está a la cabeza de los proyectos de muchos investigadores y de organizaciones no gubernamentales y gubernamentales. Sin embargo, los pueblos indígenas argumentan que la autodeterminación debe darse antes de que los asuntos de conservación sean tratados con eficacia. Caddy señala la insensatez de los esfuerzos por la conservación que ignoran la tenencia indígena de la tierra. "... sin la tenencia segura de la tierra para las comunidades rurales, ya sean indígenas o de otro tipo, las áreas protegidas y los recursos naturales

Copyrighted material

que estas organizaciones (de conservación y desarrollo) buscan conservar o desarrollar de forma sostenible, posiblemente se degradarán con el pasar del tiempo, ya que la falta de tierras disponibles para complementar la subsistencia de los pueblos indígenas los obliga a invadirlas para sobrevivir." Sus argumentos se evidencian por medio del debate internacional que denota que las organizaciones globales de conservación promueven sus objetivos a expensa de los habitantes locales (Chapin 2004).

¿Qué son los sistemas de gobernanza indígenas y por qué son tan importantes? Los derechos de propiedad indígenas están integrados a la gobernanza: usualmente son colectivos por naturaleza y se poseen en común. Los sistemas de gobernanza tradicionales, aún habiendo sido altamente modificados mediante acciones coloniales, como indica Caddy en el caso maya, incluyen las leyes tradicionales que informalmente, y por lo general de manera oral, codificaban las reglas para el uso y custodia de los recursos. La integridad de los sistemas tradicionales de gobernanza es esencial para mejorar el manejo de los recursos. Como lo señala Gibson, los enfoques controlados desde un alto nivel no cumplirán con esta tarea. "La protección de los recursos debe observar el contexto de la ley consuetudinaria preexistente, regida por la comunidad y no subordinar dichas leyes a la invención relativamente reciente de los derechos de propiedad intelectual."

¿Cómo se puede abordar el ejercicio de la gobernanza? Los presentadores señalaron nexos y relaciones que vinculan las instituciones indígenas y los distintos ámbitos de administración pública. Dichas relaciones no están y no deberían estar restringidas a un ámbito local, sino deben ser negociadas regional, nacional e internacional. Se tendrá que crear un espacio a modo de terreno intermedio, como lo expresaron Colchester y MacKay (2004), para las negociaciones y el manejo de conflictos con los Estados.

Conocimiento y uso de la tierra

Abundan las definiciones del conocimiento ecológico indígena (conocido como Conocimiento indígena tradicional o CET), pero todos reconocen que este conocimiento nació a partir del vínculo íntimo de los pueblos indígenas con la tierra. Berkes (1999: 8) lo define como "un cuerpo acumulativo de conocimiento, práctica y creencia, que evoluciona a través de procesos adaptativos y es comunicado por transmisión cultural durante generaciones, acerca de la relación de los seres vivos, incluidos los seres humanos, de uno con el otro y con su medio ambiente". Durante la IASCP 2004 se ofrecieron muchos ejemplos de adaptación indígena basados en su conocimiento ecológico.

Tanto el conocimiento indígena como el uso de la tierra tienen un componente político; ambos como un elemento del movimiento indígena de autodeterminación, y como productos en nuestro sistema global capitalista. Gibson señala que: "la apropiación de conocimientos y recursos indígenas y tradicionales [...] suele implicar la eliminación física, mediante la cosecha real o al adaptarlos por métodos y conocimientos a otros productos, de suerte que dichos recursos sean productos mercantiles y por ende objetos o bienes de valor económico internacional". Caddy enfatiza la importancia de entender el contexto político: "Los sistemas de propiedad común indígena experimentan realmente, y en alto grado, la influencia de las estructuras políticas en las que están situados, lo que puede fortalecer o socavar su viabilidad a largo plazo, y las potenciales contribuciones a iniciativas modernas en el manejo de recursos."

Una vez más, como en el caso de los derechos indígenas, las cuestiones multifacéticas circundantes a la propiedad, mantenimiento y uso, así como a la participación de los beneficios que se desprenden del conocimiento ecológico indígena persisten con la determinación de los grupos indígenas, y esperan ser resueltos. Como sucede con la cuestión de los derechos, el régimen legal internacional que

Copyrighted material

evoluciona en torno a los derechos de propiedad intelectual, puede ya sea quitar este conocimiento del control de los pueblos indígenas, o proveer mecanismos para asegurar que el control permanezca en manos de la comunidad, como sugiere Gibson.

Desarrollo económico

El desarrollo económico para los pueblos indígenas empobrecidos del mundo sigue siendo un punto central para las propias comunidades autóctonas, las agencias de desarrollo y los Estados nación. Un reporte reciente del Banco Mundial (Hall y Patrinos 2005) denominado Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en Latinoamérica: 1994-2004 encontró lo siguiente:

- "Se obtuvieron pocos beneficios en cuanto a la reducción de la pobreza entre este sector durante la década de los pueblos indígenas (1994-2004).
- Los pueblos indígenas se recuperan más lentamente de las crisis económicas.
- La brecha de pobreza indígena es más profunda y disminuyó con mayor lentitud durante los años de la década de los noventa.
- El ser indígena aumenta la probabilidad de un individuo de ser pobre y esta relación permaneció igual al inicio que al final de la década.
- La población indígena tiene menos años de escolaridad, aunque la brecha se reduce, y los resultados de las evaluaciones educativas son sustancialmente inferiores en las poblaciones indígenas, lo cual es indicativo de los problemas en la calidad de la educación que reciben.
- La población indígena, sobre todo las mujeres y los niños, aún cuentan con menos acceso a servicios básicos de salud."

No es de extrañar que el desarrollo económico a menudo se considere como la panacea para la situación inequitativa de los pueblos indígenas en todo el mundo. Pero la pregunta es: ¿qué clase de desarrollo económico y a qué costo? Los pueblos indígenas recalcan que el desarrollo económico, desde la Revolución Industrial, se ha dado en tierras indígenas, con recursos indígenas, sin que ellos participen de la riqueza resultante. Los Estados nación han alegado que los derechos indígenas a los recursos se limitan a su uso con fines de subsistencia, aún frente a la evidencia de la práctica histórica de los pueblos indígenas del intercambio y el comercio. ¿Las opciones se limitan a que los pueblos indígenas sean absorbidos por el sistema capitalista global o que permanezcan atollados en la pobreza e intentando ganarse la vida con actividades de subsistencia?

Caddy ilustró a través del ejemplo de Belice cómo "las estrategias de sustento mayas se han modificado como respuesta a las opciones disponibles". Los mayas han mantenido una economía mixta de actividades tradicionales de subsistencia a la vez que "plantan cultivos arbóreos permanentes como árboles frutales, cacao y café para el consumo familiar y la venta". Pero Caddy hace notar la dificultad para mantener este equilibrio y encontrar desarrollos culturales, sociales y económicos apropiados. Smith argumenta que el éxito del desarrollo económico indígena deberá ser analizado dentro de una estructura amplia que tome a la comunidad como unidad de análisis para abordar los derechos colectivos, evaluando la extensión del reconocimiento de los derechos indígenas y el desarrollo de instituciones apropiadas. Sugiere que el desarrollo sostenible o el paradigma del manejo forestal sostenible provea los elementos sociales, económicos y ambientales decisivos, pero deberá agregarse el elemento cultural para las comunidades indígenas.

Otros ponentes sugirieron formas adecuadas de desarrollo económico incluidas el ecoturismo cultural, los productos forestales no maderables y los servicios ambientales. Otros señalaron que la integración del mercado no es en sí misma destructiva para las comunidades indígenas, pero que deben ser éstas las que decidan la naturaleza del desarrollo, incluyendo medidas para paliar la pobreza y la transformación de sus instituciones

Copyrighted material

para adecuar su participación en cualquier desarrollo que elijan.

Conclusiones y recomendaciones

La IASCP 2004 fortaleció la relación y el compromiso entre los pueblos indígenas y los investigadores de la propiedad común. Al ascender la cuestión de los derechos indígenas al rubro de tema, los organizadores de la conferencia reconocieron cuál era el problema más importante y difícil de abordar: ¿Cómo trabajamos juntos, pueblos indígenas, investigadores y académicos, organizaciones no gubernamentales y gubernamentales, para entender, respetar y promover los derechos indígenas y los usos de la tierra? Varias recomendaciones surgieron de la conferencia. Por ejemplo, se señaló que es necesario investigar más para abordar el principal asunto (obstáculo) institucional: reconciliar la soberanía y las leyes de los estados nación con la soberanía de los pueblos indígenas y las leyes consuetudinarias.

Es necesario contar con estudios comparativos de comunidades indígenas en distintos continentes, como instrumento para compartir y aprender de las experiencias no sólo de estos grupos, sino también de los Estados nación y de los grupos interesados dentro de sus fronteras que luchan, o ignoran, el problema de los derechos indígenas.

Es necesario apoyar la promoción del aprendizaje compartido y los métodos de investigación apropiados, incluidos los enfoques de investigación participativos.

Para terminar, IASCP debe continuar dando apoyo a los pueblos indígenas, brindándoles un espacio para que se manifiesten en conferencias y proyectos de investigación, y continuar con el apoyo para publicaciones como ésta que se centra en tan importantes temas indígenas.

Bibliografía

Berkes, F. 1999. *Sacred Ecology: Traditional Ecological Knowledge and Resource Management.* Taylor & Francis Press, Philadelphia, Pennsylvania. 209 pp.

Chapin, M. 2004. A Challenge to Conservationists. WorldWatch Magazine November/December: 17-31. See the WorldWatch Institute's website for responses to Chapin's challenge. http://www.worldwatch.org/pubs/mag/2005/182/online/1/.

Colchester, M. y F. MacKay. 2004. In Search of Middle Ground: Indigenous Peoples, Collective Representation and the Right to Free, Prior and Informed Consent. Ponencia preparada para el Décimo Congreso Bienal de la International Association for the Study of Common Property, Oaxaca, Mexico. http://www.iascp2004.org.mx/downloads/paper_107d.pdf.

Hall, G. y H. Patrinos. 2005. *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004.* World Bank, New York. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,menuPK:258559~pagePK:158889~piPK:146815~theSitePK:258554,00.html. July 28, 2005.

Overmyer-Velázquez, R. 2003. The self-determination of indigenous peoples and the limits of United Nations Advocacy in Guerrero, Mexico (1998-2000). *Identities: Global Studies in Culture and Power* 10(1): 9-29.

United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII). 2005. Permanent Forum: Origins and Development. United Nations, New York. http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/aboutPFII/mandate_home_2.htm. July 28, 2005.

Copyrighted material

Acerca de los autores

Emma Caddy. Oficial de programa, Fauna & Flora International, Belize.
Correo-e: emmacaddy@yahoo.com.

Johanna Gibson. Queen Mary's Intellectual Property Research Institute, University of London. Correo-e: j.gibson@qmul.ac.uk.

Vincenzo Maria Lauriola. Investigador invitado. Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), Brasil. Correo-e: enzo@inpa.gov.br.

Elaine Moreira. Antropóloga. Profesora de la Universidad Federal de Roraima, UFRR.
Correo-e: enzoelaine@osite.com.br.

Peggy Smith. Facultad de Forestry and the Forest Environment, Lakehead University Thunder Bay, Ontario, Canadá.
Correo-e: peggy.smith@lakeheadu.ca.

Este libro se terminó de imprimir en los talleres gráficos de la empresa S y G Editores, S.A. de C.V. Cuapinol 52, Pedregal de Santo Domingo. Coyoacán, México, D.F. durante el mes de mayo de 2006. sygeditores@igo.com.mx.

Se tiraron 350 ejemplares más sobrantes para reposición

Copyrighted material

En [illegible], el análisis de Caddy se centra en los mayas de Belice y concluye que, debido a la inexistencia de una voz unificada, los pueblos mayas han perdido terreno en la lucha por defender su propiedad común y su conocimiento tradicional. En su artículo, P. Smith discute el hecho de que los derechos indígenas no son un concepto estático que describe el pasado, sino que deben desarrollarse a lo largo del tiempo por los mismos pueblos indígenas por medio del trabajo con regímenes de gobernanza en múltiples ámbitos. Gibson se pregunta si la ley internacional, que ha evolucionado en torno a los derechos de propiedad intelectual, puede utilizarse para proteger tanto el conocimiento como los derechos de propiedad indígena. Su respuesta es no, por lo que propone una nueva organización dentro de las Naciones Unidas que trabaje para proteger dichos derechos. A continuación, P. Smith hace un análisis a manera de conclusión en el cual revisa varios puntos de vista para abordar los derechos indígenas e insta a IASCP a continuar el diálogo que floreció en el marco de las reuniones en Oaxaca, entre los académicos dedicados a la propiedad común y los pueblos indígenas.

El [illegible] es una serie escrita por expertos, quienes abordan temas amplios cuyo interés entrecruza disciplinas científicas y diversas regiones del mundo, y que resultan de gran importancia para los ciudadanos y los hacedores de políticas en todo el orbe. Si los científicos han de impactar el mundo de las políticas, es necesario contar con esfuerzos esenciales como éste para ofrecer síntesis legibles que documenten descubrimientos importantes y sus implicaciones para las políticas. Todos estamos inundados por un exceso de publicaciones que anegan nuestras bandejas de entrada, tanto electrónicas como en papel, y tenemos que tomar difíciles decisiones para elegir cuáles tenemos posibilidad de leer. Estos libros ofrecen, en sí mismos, excelentes resúmenes de una gran cantidad de investigaciones escritas por autoridades en la materia, que conocen bien este campo. ¡Les recomiendo que coloquen estos libros donde tengan la certeza de leerlos!

Elinor Ostrom

FORD FOUNDATION
The Christensen Fund
SEMARNAT